

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS FACULDADES
INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS CURSO DIREITO**

CLAUDIO LUIZ LOEBENS

**A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES EM ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. TRABALHO
DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2017

CLAUDIO LUIZ LOEBENS

**A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES EM ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades
Integradas Machado de Assis, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Guilherme Guimarães de Freitas


Santa Rosa
2017

CLAUDIO LUIZ LOEBENS

**A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES EM ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.


Banca Examinadora



Prof. Ms. Guilherme Guimarães de Freitas – Orientador



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 06 de dezembro de 2017.

DEDICATÓRIA

À minha família que sempre torceu por mim;

Aos amigos que conheci durante a faculdade e continuarão após ela;

Aos professores que representam a base de todo o conhecimento adquirido nesta jornada;

À minha namorada e amiga Graci que esteve comigo todos estes anos de estudos e em nenhum momento permitiu que eu desisti-se dos meus sonhos;

Dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente, a Deus por permitir a realização deste curso e por conceder-me saúde para concluí-lo.

Agradeço à minha família por acreditar que eu seja capaz de lutar por aquilo que acredito.

Agradeço a toda a equipe FEMA que sempre recebe seus acadêmicos com o maior respeito e dedicação todos os dias.

Por fim, agradeço a minha namorada e amiga por todas as horas em que esta ao meu lado compartilhando os mesmos problemas e alegrias um do outro e por acreditar em nossos sonhos.

“Nada é mais difícil de executar, mais duvidoso de ter êxito ou mais perigoso de manejar do que dar início a uma nova ordem de coisas. O reformador tem inimigos em todos os que lucraram com a velha ordem e apenas defensores tópidos nos que lucrariam com a nova ordem.”

Nicolau Maquiavel

RESUMO

Esta monografia trata da aplicabilidade das medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa à luz dos princípios constitucionais. Pretende-se como delimitação temática o estudo das medidas cautelares, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, em confronto com os princípios constitucionais e do Direito Administrativo. Neste sentido quer-se problematizar se os procedimentos cautelares, previstos na Lei de Improbidade Administrativa, preservam os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, da legalidade, dentre outros. Objetiva-se analisar a seara Administrativa, a fim de verificar se a inobservância a princípios constitucionais, tal como o do contraditório, seria capaz de causar algum dano a direito e/ou garantia fundamental do acusado por ato de improbidade ou se a concessão das medidas cautelares sem a prévia oitiva do réu poderia garantir o ressarcimento dos danos causados. Mais especificamente serão estudados os aportes teóricos do Direito Administrativo no tocante à Improbidade Administrativa, passando desde a sua origem até sua natureza jurídica; pesquisar a legislação acerca das liminares em processo de improbidade administrativa, notadamente as medidas cautelares, sua natureza jurídica e espécies; analisar os princípios constitucionais aplicáveis aos processos de Improbidade Administrativa, quando confrontados com as medidas cautelares utilizadas nessa matéria e, por fim, investigar os julgados do STJ, TRF da 4ª Região e TJ/RS sobre a forma como as Cortes mencionadas costumam decidir a respeito das medidas cautelares quando em confronto com os princípios constitucionais estudados. Pretende-se, sob aspecto metodológico, realizar uma pesquisa de caráter teórico, bibliográfico e doutrinário, considerando a questão do tratamento de dados, com fins explicativos e qualitativos, com análise e interpretação dos dados, o método a ser utilizado é o dedutivo, que parte, neste caso, da doutrina e das leis. Sob o aspecto estrutural têm-se basicamente três capítulos, onde será tratado no primeiro os aportes doutrinários acerca da improbidade administrativa e pesquisa da legislação no que se refere às liminares no processo desta, bem como sua natureza jurídica e suas espécies; já no segundo capítulo tratar-se-á sobre os princípios constitucionais aplicáveis aos processos de Improbidade Administrativa, quando confrontados com as medidas cautelares utilizadas nessa matéria, e no terceiro capítulo serão analisados os julgados do STJ, TRF da 4ª Região e TJ/RS, com intuito de averiguar a forma que as Cortes mencionadas costumam decidir a respeito das medidas cautelares quando em confronto com os princípios constitucionais estudados.

Palavras-chave: improbidade administrativa – agentes públicos – medidas cautelares.

RESUMEN

Esta monografía trata de la aplicabilidad de las medidas cautelares previstas en la Ley de Improbidad Administrativa a la luz de los principios constitucionales. Se pretende como delimitación temática el estudio de las medidas cautelares, previstas en la Ley de Improbidad Administrativa, en confrontación con los principios constitucionales y del Derecho Administrativo. En este sentido se quiere problematizar si los procedimientos cautelares, previstos en la Ley de Improbidad Administrativa, preservan los principios constitucionales de la amplia defensa, del contradictorio, de la legalidad, entre otros. Se pretende analizar la mina administrativa, a fin de verificar si la inobservancia a principios constitucionales, tal como el del contradictorio, sería capaz de causar algún daño a derecho y / o garantía fundamental del acusado por acto de improbidad o si la concesión de las medidas cautelares sin la previa oitiva del reo podría garantizar el resarcimiento de los daños causados. Más específicamente serán estudiados los aportes teóricos del Derecho Administrativo en cuanto a la Improbidad Administrativa, pasando desde su origen hasta su naturaleza jurídica; investigar la legislación acerca de las liminares en proceso de improbidad administrativa, notadamente las medidas cautelares, su naturaleza jurídica y especies; de acuerdo con las medidas cautelares utilizadas en esa materia y, finalmente, investigar a los juzgados del STJ, TRF de la 4ª Región y TJ / RS sobre la forma en que las Cortes mencionadas acostumbran a decidir sobre los procedimientos de Improbidad Administrativa con respecto a las medidas cautelares cuando se enfrentan a los principios constitucionales estudiados. Se pretende, bajo el aspecto metodológico, realizar una investigación de carácter teórico, bibliográfico y doctrinal, considerando la cuestión del tratamiento de datos, con fines explicativos y cualitativos, con análisis e interpretación de los datos, el método a ser utilizado es el deductivo, que parte, en este caso, de la doctrina y de las leyes. En el aspecto estructural se tiene básicamente tres capítulos, donde será tratado en el primero los aportes doctrinarios acerca de la improbidad administrativa e investigación de la legislación en lo que se refiere a las liminares en el proceso de ésta, así como su naturaleza jurídica y sus especies; ya en el segundo capítulo se tratará sobre los principios constitucionales aplicables a los procesos de Improbidad Administrativa, cuando se enfrentan a las medidas cautelares utilizadas en esa materia, y en el tercer capítulo serán analizados los juzgados del STJ, TRF de la 4ª Región y TJ / Con el fin de averiguar la forma en que las Cortes mencionadas acostumbran decidir sobre las medidas cautelares cuando se enfrentan a los principios constitucionales estudiados.

Palabras clave: improcedencia administrativa - agentes públicos - medidas cautelares.

LISTA DE ABREVIACÕES, SIGLAS E SIMBOLOS.

§ - Parágrafo

1º - Primeiro

AG – Agravo de Instrumento

AgRg no AResp – Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial

Art. – Artigo

BA – Bahia

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

CF- Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CPC/15 - Código de Processo Civil de 2015

CPC/73 - Código de Processo Civil de 1973

Des. – Desembargador

DJ - Diário de Justiça

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

ed. – editora

EDcl – Embargos de Declaração

ES – Espírito Santo

FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

HC – Habeas Corpus

LIA- Lei de Improbidade Administrativa

MC – Medida Cautelar

MPF – Ministério Público Federal

MT – Mato Grosso

NCPC – Novo Código de Processo Civil

nº - Número

p. página

p/ - pelo

Parquet – Ministério Público

PC Farias – Paulo César Farias

R\$ - Real

Rel. – Relator

REsp - Recurso Especial

RS – Rio Grande do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ/RS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TRF4 – Tribunal Regional Federal da Quarta Região

XX- Século vinte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ORIGEM E MEDIDAS CAUTELARES ...	13
1.1 NATUREZA JURÍDICA	18
1.2 MEDIDAS CAUTELARES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	20
1.2.1 NATUREZA JURÍDICA.....	23
1.2.2 PATRIMONIAIS.....	24
1.2.3 NÃO PATRIMONIAIS	27
2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS QUANDO DA CONCREÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES EM SEDE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
2.1 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	32
2.2 PRINCÍPIO DA CELERIDADE E A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	34
2.3 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA	36
2.4 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA	40
3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA APLICAÇÃO DE CAUTELARES EM PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONFRONTO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	43
3.1 PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ.....	43
3.2 PRECEDENTES DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO – TRF4.....	47
3.3 PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL – TJ/RS	52
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico trata da aplicabilidade das medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa à luz dos princípios constitucionais. Pretende-se estudar as medidas cautelares, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, em confronto com os princípios constitucionais, embasado na legislação, na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores relativos à matéria. Assim, busca-se responder, em que medida os procedimentos cautelares, previstos na Lei de Improbidade Administrativa, preservam ou não os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, da legalidade, dentre outros, por ocasião de um processo.

Objetiva-se analisar a seara Administrativa, a fim de verificar se a observância a princípios constitucionais, tal como o do contraditório, seria capaz de causar algum dano a direito e/ou garantia fundamental do acusado por ato de improbidade ou se a concessão das medidas cautelares sem a prévia oitiva do réu poderia garantir o ressarcimento dos danos causados. Pretende-se também estudar os aportes teóricos do Direito Administrativo no tocante ao tema, assim como pesquisar a legislação acerca das liminares em processo de improbidade administrativa e investigar os julgados do STJ, TRF4 e TJ/RS sobre a questão.

A pesquisa que se realizará neste trabalho é de elevado interesse neste momento, tendo vista o constante surgimento de escândalos no meio político como denúncias de corrupção de agentes públicos, os quais têm como função precípua zelar pelos interesses da coletividade e do patrimônio de todos. Trata-se de assunto com grande repercussão na sociedade levando em conta o fato de que a população, normalmente não possui a devida compreensão a ponto de saber que mesmo a pessoa que teria, supostamente, praticado atos lesivos ao erário e à sociedade tem a garantia de um devido processo legal e o direito ao contraditório durante o processo que deverá responder às autoridades competentes.

Pretende-se, sob aspecto metodológico, realizar uma pesquisa de natureza teórica, bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, considerando a questão de tratamento de dados, com fins explicativos e qualitativos, visando buscar a

excelência das informações, de modo a abordar de forma oportuna a análise, envolvendo a situação problematizada com base na doutrina e na jurisprudência.

Para instrumentalizar os procedimentos técnicos, neste estudo, fazendo-se uso de documentação indireta em suas variações, pesquisa documental, em arquivos públicos ou particulares, bibliografias, livros, artigos científicos, impressa, escrita, entre outros. Para a análise e interpretação dos dados, o método de abordagem a ser utilizado é o dedutivo, que parte, neste caso, da doutrina, das leis e da jurisprudência.

Inicialmente, serão tratados os aportes teóricos do Direito Administrativo no tocante à Improbidade Administrativa, passando desde a sua origem até sua natureza jurídica, bem como, pesquisar a legislação acerca das liminares em processo de improbidade administrativa, notadamente as medidas cautelares, sua natureza jurídica e espécies. Na sequência, serão analisados os princípios constitucionais aplicáveis aos processos de Improbidade Administrativa, quando confrontados com as medidas cautelares utilizadas nessa matéria.

Além disso, pretende-se investigar os julgados do STJ, TRF da 4ª Região e TJ/RS sobre a forma como as Cortes mencionadas costumam decidir a respeito das medidas cautelares quando em confronto com os princípios constitucionais estudados. Assim, o estudo da legislação pertinente ao tema poderá aclarar diversos pontos mal compreendidos, tais como as diversas medidas cautelares previstas na Lei nº 8.429/1992, como o sequestro e a indisponibilidade de bens do agente acusado ou ainda, o afastamento do cargo do agente público.

Também, importante frisar que para poder tomar tais procedimentos o juiz deve verificar se estão presentes todos os requisitos legais para aplicar estas medidas como a probabilidade de existência do direito e o perigo na demora quando houver fundado receio de dano irreparável à eficácia social. Por outro lado, este trabalho apresenta-se desafiador pelo fato de existir uma extensa discussão doutrinária com relação às medidas da ação cautelar a que se sujeita o agente público ímprobo, como, por exemplo, a indisponibilidade e o sequestro dos bens como forma garantir o processo principal e, conseqüentemente, o ressarcimento ao erário.

Ainda, é importante frisar que as cautelares não devem ser utilizadas com base na opinião pública, na pressão popular, no senso comum verificado na sociedade leiga em relação ao tema ou ainda, no automatismo de uma simples

suspeita de ilicitude. Neste sentido, a Lei de Improbidade Administrativa cumpre importante papel no combate aos atos de ímprobos por parte de agentes públicos e terceiros que se relacionam com a Administração Pública.

1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ORIGEM E MEDIDAS CAUTELARES

Inicialmente, importante que se faça uma análise histórica a respeito da etimologia terminológica do conceito de improbidade e quais denotações que se verificam no ambiente social, econômico e jurídico em uma sequência temporal. O termo improbidade, nas palavras de Washington dos Santos, deriva do latim *improbitate*, que significa “falta de honradez, de caráter; maldade; falta de retidão do indivíduo, desonestidade”. (SANTOS, 2001, p. 119)

Ou ainda como se refere De Plácido e Silva, “[...] improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo.” (SILVA, 2001, p. 406). Configura-se agente ímprobo, como aquele que além de não respeitar às regras impostas pela legislação também não é capaz de limitar seus atos dentro dos limites aceitos como corretos, do ponto de vista da moral e dos “bons costumes” sociais e dos princípios da Administração Pública, cuja conduta é prejudicial aos valores éticos.

Um entendimento mais conciso a cerca da origem da corrupção de um país perpassa por diversas áreas da sociedade, sejam elas, desde o “simples” ato de “furar” a fila do banco ou “bater o ponto” para o colega, visto como algo, aparentemente insignificante, em nosso meio mais próximo, até os grandes atos de desvios de verbas por parte de agentes públicos e governantes. Essas são situações que ocorrem em áreas econômicas, políticas, sociais e, acontecem no Brasil desde o Período Colonial, quando funcionários responsáveis pela fiscalização e cobrança de impostos para a Coroa de Portugal deixavam que desviassem mercadorias e produtos em troca de propinas e recursos para benefício próprio.

Em um passado mais próximo da nossa era, tem-se o famoso caso, conforme cita Wellington Pacheco Barros “[...] do PC Farias no governo do Presidente Fernando Collor de Mello ou os recentes casos do Mensalão, do Valérioduto ou dos Sanguessugas no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva.” (BARROS, 2008, p. 399)

São fatos que trazem inúmeros prejuízos para toda a sociedade, sejam à imagem do país em relação a outras soberanias, aos investimentos estruturais que poderiam ser realizados no país ou implantação de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida da população em saúde, educação, cultura, esportes,

dentre tantas outras melhorias que geram o desenvolvimento de uma nação. A corrupção vai de encontro aos princípios básicos da Administração Pública como a transparência das finanças públicas, a publicidade dos atos dos agentes estatais, a efetividade das práticas governamentais e, principalmente, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos bens pertencentes a toda sociedade.

A cultura da corrupção ou improbidade, por parte dos agentes públicos, vem sendo disseminada na sociedade em um Estado que deveria zelar pelo cumprimento das normas e dos princípios que visam garantir um Estado-ideal que atenda aos anseios e necessidades da população, a ponto de a coletividade entender ou a costumar-se, segundo Wallace Paiva Martins Júnior

[...] a inconveniente, insuportável e incomoda cultura da improbidade administrativa, pela qual os maiores e mais gritantes escândalos eram vistos com passividade geral como decorrência da naturalidade das coisas, como se fossem absoluta, elementar e naturalmente lícitos aos agentes públicos a obtenção de vantagens ilícitas, o malbaratamento dos recursos do erário, o vilipêndio aos princípios da Administração Pública e o desprezo aos direitos e garantias individuais e sociais. Causas inúmeras (algumas atávicas, implantadas na fase do colonialismo português) contribuíram para esse estado de coisas, notadamente porque o Estado brasileiro é excessivamente burocrático e radical interveniente no atacado e varejo das relações sociais. (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 2).

Isso corrobora com o que já fora explanado anteriormente de que a corrupção é um problema social inculcado no seio da sociedade e dentro do qual a depredação e o desvio de recursos públicos são vistos como sendo algo necessário e regular dentro do Estado, pondo em risco a democracia e a legitimidade do próprio Estado de Direito. Isso deprecia os valores conquistados a duras penas ao longo dos tempos.

As normas e os princípios que norteiam os agentes públicos, no exercício de suas funções, além do gerenciamento dos bens comunitários, como são conhecidos atualmente passaram por uma extensa trajetória de avanços e retrocessos com a edição de diversas leis que iniciaram de forma tímida e insignificante.

Neste sentido pode-se citar a teoria da irresponsabilidade (Estado absoluto), que veio a ser superada pelo *Federal Tort Claim Act* (Estados Unidos – 1946) e após pelo *Crow Proceeding Act* (Inglaterra – 1947), que foram surgindo diante dos inúmeros desmandos e abusos por parte dos governantes, desde os períodos feudais, imperiais e reinados, quando se acreditavam ser os legítimos detentores do patrimônio público cobrando valores absurdos em forma de contribuições aos

governados para benefício de senhores, imperadores e reis, sem o devido retorno aos súditos (BARROS, 2008).

A história mostra que, dentre outros casos, “o juiz corrupto era punido com a morte”, como também era previsto na Lei das XII Tábuas ao juiz que aceitasse dinheiro ou outros valores para julgar uma causa, pena esta que foi substituída pela obrigação de devolver os recursos recebidos indevidamente (BARROS, 2008).

No Brasil, no período colonial, as Ordenações Filipinas proibiam “o recebimento de vantagens por parte dos Oficiais de Justiça e da Fazenda”, com sanções como a perda do cargo e a “obrigação de pagar vinte vezes mais do que o valor recebido”. Posteriormente, em 1830 e em 1890 o Código Penal Brasileiro dispunha sobre peita e suborno (antiga forma de gratificação ilegal em dinheiro ou presentes).

Portanto, já havia certa preocupação em regulamentar os atos e condutas do funcionário público uma vez que suas decisões poderiam impactar sobre a vida de toda uma classe ou povo. Dentre as normas mais recentes podemos citar como uma das mais importantes a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e, conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves

[...] preconiza a edição de “Códigos de Conduta” para os agentes públicos, de modo a propagar os deveres de honestidade, integridade e responsabilidade, se possível encampando iniciativas já difundidas no plano internacional, como o modelo de Código anexo à Resolução 51/59, da Assembléia Geral, de 12 de dezembro 1996. “Códigos” desse natureza devem facilitar a comunicação dos atos de corrupção às autoridades competentes e dispor sobre a obrigatoriedade d declaração das atividades externas, dos empregos, investimentos e bens possuídos pelo agente, bem como dos interesses que possam, de algum modo, gerar conflitos com a função pública. (GARCIA E ALVES, 2013, p. 185)

Embora estes códigos não apresentem normas sancionadoras elas trazem consigo princípios e recomendações que servem de base para o bom andamento da Administração Pública e a tipificação dos atos de improbidade. Diante da grande importância do tema da improbidade administrativa, a Constituição Federal da República de 1988 trouxe consigo a previsão expressa em seu art. 37, caput, ao prever que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios

de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988)¹.

Refere-se aos princípios basilares de toda a Administração Pública a serem observados em todas as esferas da Federação. A respeito dos princípios que regem os agentes públicos merece atenção este trecho da obra de Wallace Paiva Martins Júnior

A tradicional doutrina de Karl Larenz resume que os princípios jurídicos são pensamentos diretores de um ordenamento jurídico existente ou futuro, que não são regras suscetíveis de aplicação, embora nelas possam transformar-se. São indicativos para formulação das regras, contendo a prévia definição de valores que serão por elas protegidos. (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 15).

A violação de quaisquer dos princípios corresponderia à infração de qualquer norma jurídica e, não careceriam, necessariamente de tipificação normativa para surtirem eficácia no caso concreto. Assim, grande parte das regras deriva de princípios, os quais são as bases valorativas para a sua aplicação no Direito material.

Portanto, o legislador ao definir na Constituição Federal os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência, quis estabelecer quais os valores precípuos a ser seguidos pela Administração Pública. Já as sanções a que estarão sujeitos os administradores são estabelecidos no §4º do art. 37 da Carta Magna do seguinte modo:

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, 1988).

Em uma primeira análise pode-se verificar que o legislador constituinte deixou para a regulamentação infraconstitucional definir os procedimentos processuais, os atos que configuram improbidade administrativa, a conceituação dos agentes públicos, sujeitos ativos e sujeitos passivos e, conforme a ementa da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na

¹ O princípio da eficiência não constava inicialmente na redação original do art. 37, sendo incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

administração pública direta, indireta ou fundacional”, além das demais providências. (BRASIL, 1992).

Como sujeito ativo em improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/1992 estabelece que seja aplicada a todas as esferas da Federação, com natureza dominante na seara penal, como versa o seu art. 1º

[...] qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (BRASIL, 1992).

Esta premissa decorre do princípio da legalidade e, conforme Wellington Pacheco Barros, “a Administração Pública, em toda a sua atividade, está vinculada aos mandamentos da lei, ou seja, só pode agir como e quando a lei autoriza”. (BARROS, 2008, p, 65).

Os particulares ou terceiro, apesar de possuírem maior liberdade sobre seus atos, poderão responder por atos de improbidade administrativa. Conforme Luís Otavio Sequeira de Cerqueira “o terceiro/particular tem o dever de observar os princípios da moralidade e da legalidade por ocasião de suas relações com a Administração Pública, seja, pessoa física ou jurídica”. (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p. 42).

Tal premissa decorre do art. 3º da Lei de Improbidade segundo o qual se aplicam “àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”, mesmo sendo apenas o beneficiário de tais atos. Este dispositivo configura uma evolução no ordenamento jurídico administrativo, visto que, a Lei Federal de n. 3.502/58 não previa a punição destes agentes quando não pertenciam ao funcionalismo estatal produzindo inúmeras impunidades.

Genericamente, o agente público no exercício de suas funções está condicionado a seguir regras legais e apenas o que a norma lhe permitir em todos os seus atos junto à administração do domínio estatal. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade (MEIRELLES, 2016).

Além disso, a Administração Pública deve pautar seus atos estatais fundamentalmente na ética e na moralidade com o intuito de concretizar o princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos bens públicos, não apenas com o objetivo de cumprir a lei, mas a todo o conjunto de regras nas quais os princípios estão abrangidos.

Configuram improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8.429/1992, o elenco de atos contemplados nos arts. 9º, 10 e 11, respectivamente, quais sejam, os atos que importem em enriquecimento ilícito, os atos que causem prejuízo ao erário e os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Porém, estes atos, em muitos casos, não chegam ter uma efetiva repressão por meio do processo judicial devido à demora de resposta pelos trâmites normais do curso processual. E para garantir que o réu não consiga evadir com os bens desviados, a própria Lei de Improbidade Administrativa define os procedimentos cautelares que podem ser acionados antes mesmo da defesa do indiciado, seja por intermédio de representação junto à autoridade administrativa competente ou ao Ministério Público, conforme será analisado mais adiante.

NATUREZA JURÍDICA

A Lei de Improbidade tem provocado diversas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais em relação à natureza jurídica deste instituto, assunto pertinentemente abordado por José Augusto Delgado, o qual apresenta três correntes doutrinárias e de argumentação seguidas pelos principais doutrinadores da área.

Neste sentido, a primeira linha de pensamento entende que os efeitos da lei possuem natureza administrativa e patrimonial, em sentido lato sensu, tendo como principal defensor desta corrente José Armando da Costa, citado no trabalho de Delgado, o qual enfatiza que “[...] a improbidade administrativa, como delito disciplinar, antes da Constituição Federal de 1988, só existia no campo do Direito do Trabalho, de conformidade com o preceituado no art. 482, alínea a, da CLT.” Destaca também o autor de que o art. 37, § 4º da Constituição de 1988, consagrou este instituto com eficácia contida. (DELGADO, 2002, p. 21-22).

Em outro trecho, José Armando da Costa analisa de maneira que acaba denominando a norma por improbidade civil:

Agora, sim, a improbidade administrativa adquiriu realmente o feitiço legal de infração jurídica disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor que exterioriza desvio de conduta enquadrada no domínio de incidência dos tipos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da mencionada lei. (DELGADO, 2002, p. 22).

O mesmo entendimento, lembrado na análise de Delgado, é compartilhado por Fábio Medina Osório, o qual ressalta que

[...] muito se discutiu a respeito do caráter penal das sanções previstas no art.12 I, II e III, da Lei nº 8.429/92, resultando consagrado o entendimento de que não se trata de normas típicas penais ou sanções rigorosamente penais, seja pela dicção inquestionável do constituinte de 1988 (art. 37, § 4º, da CF/88), seja pela legítima opção de legislador ordinário, seja finalmente, a ausência de vedação constitucional a que se consagrem sanções extrapenais nos moldes previstos na Lei nº 8.429/92. (DELGADO, 2002, p. 21-22).

Já a segunda corrente da doutrina, minoritária, defende a preponderância de matéria penal, conforme Delgado, que cita o autor Fábio Medina Osório ao destacar excerto de sua obra sobre “o Habeas Corpus nº 69680355, apreciado pela 4ª Câmara do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, relatado pelo Des. Luiz Uiraçaba Machado, julgado em 17.12.1996, como tendo adotado essa linha de entendimento.” (DELGADO, 2002, p.24).

O referido HC teria sido conhecido como reclamação para trancar a Ação Civil Pública fundamentada nas sanções da Lei de Improbidade sob o entendimento de que esta teria natureza criminal o que restou decidido como conflito de incompetência em favor da Câmara Cível do mesmo Tribunal. Este seria também o entendimento dos Tribunais Superiores conforme alguns julgados.

Ainda uma terceira posição doutrinária “firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o pólo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa.” (DELGADO, 2002, p. 21).

Delgado afirma ainda que “a improbidade administrativa, na sistemática em vigor, instituída pela Lei nº 8.429/1992, é tratada apenas no aspecto cível, não tendo o legislador se preocupado, até o momento, com a abordagem criminal do tema, não obstante algumas tentativas mais recentes de se reconhecer caráter penal às sanções fixadas”.

Segundo o autor, as lacunas da seara penal são resolvidas com análise do Código Penal e legislação complementar incluindo as condutas por analogia às regras referentes aos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração (DELGADO, 2002, p. 28). A linha de raciocínio da corrente majoritária corrobora com o entendimento de Marçal Justen Filho quando estabelece que

[...] a improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei. (JUSTEN FILHO, 2014 p. 1083).

O funcionário público deve ter praticado ou deixar que se pratique com o seu consentimento qualquer ato que venha auferir algum ganho em benefício próprio ou para outrem em detrimento do patrimônio de todos. Não quer significar aqui que quaisquer atos venham a configurar um ato de improbidade administrativa; é necessário haver a apuração de nítido intuito de ferir aos preceitos constitucionais e às normas extravagantes no ordenamento jurídico brasileiro.

MEDIDAS CAUTELARES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa definiu a indisponibilidade de bens, o sequestro de bens e o afastamento do agente público da função que estiver exercendo, como medidas preventivas, respectivamente, em seus artigos 7º, 16 e 20, parágrafo único e, as duas primeiras direcionadas para medidas cautelares denominadas patrimoniais e ao passo que a última trata dos bens não-patrimoniais. Além destas, a concessão de liminar dentro da ação civil pública para garantir o cumprimento do ressarcimento de dano ao erário, a perda dos bens advindos do enriquecimento ilícito de agente público, como também, a garantia da efetividade processual.

As providencias cautelares patrimoniais, quais sejam, a indisponibilidade dos bens e o pedido de sequestro do patrimônio, podem ser decretadas a pedido da autoridade administrativa junto à procuradoria a qual esteja vinculada ou ao Ministério Público com o objetivo de preservar os bens e valores que possam ter sido auferidos ou desviados em prejuízo do Erário.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves entendem que

Tanto na indisponibilidade quanto no sequestro, a representação de autoridade administrativa não tem natureza de “condição de procedibilidade”, o que significa que o Parquet pode, independentemente de qualquer provocação, buscar o alcance cautelar do patrimônio do ímprobo. Também não haverá que se falar, por óbvio, vinculação do Ministério Público aos termos da representação, cabendo-lhe a livre apreciação quanto à necessidade, ou não, de adoção das medidas. (GARCIA E ALVES, 2013 p. 1015).

Por certo que se trata de um procedimento discricionário podendo ser apreciado quanto a sua viabilidade para a mais rápida e eficaz resposta e formulado por escrito ou reduzido a termo por qualquer pessoa que tenha prova de suas alegações, diante de uma evidência de irregularidade ou crime no seio de Administração Pública. Portanto, o requerimento das cautelares depende única e exclusivamente de provas, podendo ser representado tanto à autoridade responsável, ao Ministério Público ou diretamente ao Poder Judiciário com a representação da denúncia contendo a qualificação do acusado, os indícios de autoria e as provas que estejam disponíveis.

Importante frisar que as duas providências dizem respeito à lesão ao patrimônio público e ao enriquecimento ilícito, mesmo que, segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves para alguns juristas não haja distinção entre os dispositivos aplicando-se para as mesmas situações, haveria algumas diferenças entre elas.

Entendem os doutrinadores que “a indisponibilidade de bens, por sua amplitude, volta-se à garantia da reparação do dano”, seja ele material ou moral que o agente público tenha causado. Ao passo que o sequestro seria menos abrangente direcionado para uma coisa determinada e objetivando “a conservação dos valores e bens ilicitamente auferidos” para as hipóteses de enriquecimento ilícito, assunto este que será abordado oportunamente. (GARCIA; ALVES, 2013 p. 1.016).

Essas medidas visam proteger o patrimônio público e os interesses da sociedade como um todo. Não basta que o cidadão alcance o resultado esperado, mas que tal resposta produza efeitos satisfatórios quando tiver seus direitos violados, sejam eles, individuais, coletivos ou difusos, de forma célere, tenha advindo do correto convencimento do juiz e que seja corretamente fundamentado e, os resultados da sentença devem garantir o maior gozo possível para o pólo vitorioso.

Neste sentido os doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves citam o renomado docente italiano Piero Calamandrei

[...] representam una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacerlas cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde, las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema de bien o mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación, en las reposadas formas del proceso ordinario. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 986).

Sinteticamente, o professor Piero Calamandrei entende que as medidas acautelatórias tendem a criar um sentimento de injustiça, visto que são decretadas sem a defesa do acusado. Porém, acredita que deve ser considerado um meio termo entre celeridade e razoabilidade, entre realizar um ato processual bem feito e correr o risco de perder os bens ou tê-los dilapidados, depredados ou, ao invés disso, garanti-los por intermédio de uma cautelar.

Inevitavelmente, deve-se traçar um paralelo com a tutela provisória, dispositivo previsto no Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que unificou as medidas cautelares em relação ao CPC de 1973, que as disciplinava em ação autônoma, as quais nas palavras de Humberto Theodoro Júnior “não se prestavam a permitir satisfação imediata, mesmo que provisória, do direito em debate”. Desta forma, o dia a dia da prática processual revelou por meio das “situações fáticas e jurídicas conflituosas” exigiam a elaboração de medidas de apresentassem respostas mais imediatas para determinadas hipóteses. (THEODORO JUNIOR, 2015, p. 181).

Por isso, o legislador entendeu ser mais útil “lançar mão do processo cautelar para obter provimentos jurisdicionais provisórios satisfativos, dando azo à chamada medida cautelar satisfativa” (THEODORO JUNIOR, 2015, p. 181), uma vez que o CPC/73 apresentava apenas a via ordinária para dar resposta a estas demandas por via autônoma, hipóteses que foi extinta com o advento do CPC/15. A respeito da tutela provisória Luiz Rodrigues Wambier entende que

[...] a antecipação da tutela pretendida pela parte (que, em princípio, somente ao final, com a sentença, é que seria deferida) consiste em fenômeno processual de raízes nitidamente constitucionais, já que, para que seja plenamente aplicado o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto na Constituição, é necessário que a tutela prestada seja efetiva e eficaz. (WAMBIER, TALAMINI, 2013, p. 399).

Ao analisar a tutela antecipada verifica-se a semelhança com as medidas cautelares por estarem fundamentadas na urgência em prover a proteção ao bem tutelado tendo como requisito situação de perigo e receio de dano a efetividade processual pelo transcurso do tempo, ou seja, há a exigência de existirem na ação o *periculum in mora* para determinar a prestação jurisdicional imediata para a não concretização de dano, deve haver a verossimilhança das alegações e, desta forma, configurando-se com características de mutabilidade, podendo ser revogados ou modificados da mesma forma que a coisa julgada material ambos com a mesma natureza dentro da tutela de urgência.

NATUREZA JURÍDICA

O instituto da ação por improbidade administrativa enfrenta diversas controvérsias junto à doutrina pátria em relação à denominação jurídica sobre alguns aspectos. Uma das correntes doutrinárias opta pela natureza cível em seu sentido mais amplo defendida por Sérgio Monteiro Medeiros (2003, p. 3) e Sérgio Ferraz (2001 p. 370) pela justificativa de que os efeitos deste tipo de ação possuem natureza patrimonial e administrativa e que as penalidades têm caráter civil e político.

Por outro lado a corrente oposta defende a natureza penal para a ação de improbidade administrativa pelo fato de que as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos lembram aspectos criminais, tese defendida por doutrinadores como Flávio Croce Caetano e Sebastião Botto de Barros Tojal (TOJAL; CAETANO, 2001, p. 352).

Como se não bastasse, outras teorias apresentam caminho intermediário, pelo entendimento de que as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, principalmente, as de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública dos agentes, possuem características administrativa, mas, ao mesmo tempo com aspectos penais, conforme entendimento de Pedro da Silva Dinamarco (2001, p. 331). Afirma ainda, que a “multa civil” que a Lei de Improbidade prevê dispõe de natureza punitiva e não coercitiva ou indenizatória.

E em se tratando das sanções estabelecidas na referida norma conforme José dos Santos Carvalho Filho, não possui natureza penal devido à “ressalva” feita na Constituição Federal em seu art. 37, § 4º, quando define ao final deste parágrafo,

“sem prejuízo da ação penal cabível” como se verifica a seguir: “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, 1988).

Desta forma, segundo o doutrinador, a suspensão dos direitos políticos teria natureza política, ao passo que a indisponibilidade de bens, ressarcimento de danos e a perda da função pública do agente detêm natureza cível. Segue no sentido que

Em relação à primeira, a matéria é de direito eleitoral, tendo, pois, a União competência privativa (art. 22, I, CF). A indisponibilidade e o ressarcimento ao erário configuram-se como matéria de direito civil, matéria para a qual a União também tem competência privativa (art. 22, I, CF). A perda da função pública, a seu turno, não revela mera sanção administrativa (a demissão, tal como prevista nos Estatutos Funcionais), mas, ao contrário, é sanção autônoma com forte conteúdo político-penal, o que mantém competência federal prevista nos já citados mandamentos. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1113).

Portanto, as sanções da Lei de Improbidade são carregadas de natureza extra penal, conseqüentemente, de natureza jurídica civil. A respeito deste tema verifica-se um consenso na doutrina pátria, o que leva a conclusão de que o legislador deveria ter utilizado título diverso de “Das Penas” no capítulo III desta lei, o que, conforme José dos Santos Carvalho Filho, passa a ideia de que se trata penalidades relativas á pratica de atos de improbidade.

PATRIMONIAIS

Segundo o art. 7º, da Lei 8.429/92, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio ou enriquecimento ilícito a autoridade administrativa poderá representar junto ao Ministério Público para requerer a indisponibilidade dos bens do acusado quando estiverem presentes os requisitos de perigo da demora e da probabilidade do direito pretendido. (BRASIL, 1992).

Pertinente destacar o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves no sentido de que o juiz precisa questionar se a intenção do autor da ação é embasada em um resultado útil para o andamento futuro do processo. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 986). Nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves

[...] Pelo princípio da instrumentalidade o processo cautelar terá sua função ligada outro processo, chamado de principal, cuja utilidade prática do resultado, procurará resguardar. O processo cautelar, assim, é um instrumento processual para que o resultado de outro processo seja útil e eficaz. Se o processo principal é um instrumento para a composição da lide ou para a satisfação do direito, o processo cautelar é o instrumento para que essa composição ou satisfação seja praticamente viável no mundo dos fatos. (NEVES, 2014, p. 192).

Portanto, o processo cautelar não visa à obtenção do bem ou do direito tutelado, mas serve como meio desta pretensão, busca proteger o resultado final. Apesar da Lei de Improbidade Administrativa prever as medidas cautelares como uma de suas principais ferramentas para garantir a eficiência da ação por ato de improbidade, o Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, aboliu completamente o procedimento cautelar na seara processual.

Assim, como um dos mecanismos de garantir a eficácia da ação principal, a indisponibilidade é admissível apenas para os casos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e de atos lesivos para o patrimônio público (art. 10) sobre os bens que o agente ímprobo teria adquirido mediante tais infrações, nunca incidindo no conjunto completo da riqueza do indiciado. (BRASIL, 1992). Luis Otavio Sequeira de Cerqueira leciona que

[...] De qualquer forma, como não seria admissível a indisponibilidade de bens de todo o patrimônio do agente ou do terceiro que figura como réu na ação de improbidade caberá ao magistrado de primeiro grau delimitação dos possíveis danos causados à Administração Pública, a fim de que sejam bloqueados tantos bens quanto bastarem para o pleno ressarcimento. É indispensável a estrita observância da razoabilidade e da proporcionalidade na decretação de indisponibilidade de bens do agente público, já que deverá ser assegurada a sua sobrevivência caso sobrevenha a sua demissão ou destituição de cargo em comissão em decorrência da prática de improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e corrupção, de acordo com o disposto no art. 136 da Lei Federal 8.112/90. (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA; GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p. 76).

Em se tratando de medida extremamente gravosa, a indisponibilidade deve recair apenas sobre os bens necessários ao ressarcimento dos prejuízos causados, não recaindo a constrição sobre os demais bens do acusado, tão somente para indenizar a totalidade dos danos causados. Nas palavras de Luis Otávio Sequeira de Cerqueira

[...] o ressarcimento integral do dano deve ser o mais amplo possível, abrangendo não só os danos materiais, mas como já assinalado, os danos morais e à imagem se houver. Havendo desvio de recursos deverão ser ressarcidos os valores devidamente atualizados, acrescidos de juros e lucros cessantes. (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p. 66).

No art. 16 da LIA têm-se o instituto da ação cautelar de sequestro de bens a pedido da comissão investigativa ao Ministério Público para que este requeira ao juízo competente, desde que existam reais indícios de responsabilidade do agente indiciado.

Como se pode verificar, a lei prevê que

[...] havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. (BRASIL, 1992).

Aqui não se quer dizer que a representação do *Parquet* configuraria condição para a obtenção da medida assecuratória dos bens investigados, mas ao contrário poderia o Ministério Público de ofício requerer tal procedimento. Ainda conforme Fernando da Fonseca Gajardoni

[...] o art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa – ora comentado – cuida de duas cautelares distintas. A primeira é a cautelar de sequestro de bens do investigado ou do terceiro beneficiado (*caput*). A segunda é do bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras do investigado no Brasil ou no exterior, conforme leis e tratados internacionais (art. 16, § 2.º, da Lei 8429/92). (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p.226).

Conforme entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves o sequestro “deve recair sobre coisa certa, determinada, não podendo alcançar genérica e indiscriminadamente todo o patrimônio do agente.” Sucintamente o sequestro deverá recair sobre o “produto da ilicitude”, pelo que se pode depreender do conceito do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa. Tem como fundamento primordial a recuperação do que foi extraído do órgão para o qual o agente indiciado exercia a função pública. (GARCIA; ALVES, 2013 p. 1026).

De modo geral as medidas cautelares de indisponibilidade e o sequestro de bens têm finalidade assecuratória como forma de criar condições para que o processo principal possa ser efetivado. Conforme Fernando Fonseca Gajardoni

A razão para a existência de uma medida com esta função protetiva é a natural demora do processo (dano marginal), em razão da qual surgem situações de urgência a necessitar de imediata intervenção judicial, isto a bem das pessoas, das coisas, dos bens ou das provas indispensáveis à concessão da tutela principal. Basta imaginar, por exemplo, a situação em que o administrador ímprobo desvie bens de seu patrimônio a fim de frustrar a eficácia de uma futura execução de sentença condenatória proferida em sede improbidade administrativa, com determinação para reparação dos danos causados ao erário. (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p. 231-232).

Pode-se constatar o objetivo primordial destas medidas em garantir a efetiva conclusão do processo principal para ressarcimento dos bens desviados e prejuízos causados ao patrimônio público evitando que o agente indiciado evada e os tire de seu nome a fim de esquivar-se de uma possível condenação.

NÃO PATRIMONIAIS.

Como medida de garantia da instrução do processo criminal por atos de improbidade administrativa, o afastamento do agente público de suas funções está previsto no Art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa

A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. (BRASIL, 1992).

No entendimento de Daniel Amorim Assumpção Neves a medida de afastamento do agente de suas funções possui natureza jurídica cautelar, visto que objetiva a realização da instrução probatória de forma regular. O procedimento cautelar se justificaria pelo risco de que alguma das provas possa se perder por qualquer ato que o investigado com acesso privilegiado a estas possa vir a praticar (NEVES, 2014, p. 207).

Segundo Fernando da Fonseca Gajardoni estas medidas podem apenas ser impostas quando for verificado por meio de seus atos que o agente apresenta

[...] a mais absoluta falta de capacidade de administrar ou participar da administração pública (art. 12, parágrafo único, da LIA). Tratando-se de procedimento extremamente gravoso sua imposição definitiva deve ser

aplicada apenas após decisão condenatória transitada em julgado. (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012, p. 317).

Neste ponto Fernando da Fonseca Gajardoni faz uma alusão à redação do art. 20 sobre a impossibilidade da execução provisória após o julgamento em primeira instância para impor as sanções de perda da função e da suspensão dos direitos políticos permitindo que o acusado impetre recursos protelatórios para alongar ao máximo o processo (GAJARDONI; FIGUEIREDO CRUZ; CERQUEIRA GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2012).

Ocorre que o próprio texto legal define a presunção de inocência do acusado, como destacam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves

Em razão da drasticidade das consequências suportadas pelo agente, a regra contida no caput do art. 20 busca deixar claro que tanto a suspensão dos direitos políticos quanto à perda da função pública só se materializarão após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o que seria até desnecessário uma vez que a presunção de não culpabilidade, constitucionalmente assegurada (art. 5º, LVII, CF), acompanha os réus, de um modo geral, também o agente público, até o esgotamento de todas as vias recursais, inclusive as extraordinárias. (GARCIA; ALVES, 2013 p. 998).

Por este motivo é que o agente afastado de suas funções não sofre o corte de sua remuneração, uma vez que o afastamento visa apenas a evitar que a instrução processual investigativa de alguma forma seja prejudicada pelo acusado.

Razão pela qual também se motiva a aplicação das demais medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa, as quais procuram impedir que o agente ímprobo destrua documentos, ameace testemunha, dificulte perícias que se façam necessárias, dentre outros.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS QUANDO DA CONCREÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES EM SEDE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os princípios compõem-se de normas jurídicas de alto grau de abrangência no que se refere à conduta e, para tanto, não permitem que se estabeleça uma decisão singular e predeterminada. Assim, pode-se dizer que os princípios causam uma delimitação das condutas compatíveis com a ordem jurídica, sem estabelecer, no entanto, uma única solução jurídica. (JUSTEN FILHO, 2014).

Estes não se limitam a recortar ou afixar marcos divisórios, pois uma das suas funções é fornecer opções de escolha com intuito de prover a melhor solução para o caso em apreço, e para tanto é necessário que se faça uma análise isolada de cada caso. Os princípios jurídicos não são gerados a partir da simples vontade soberana do aplicador das normas do direito, como relata Marçal Justen Filho

É inadmissível imaginar que o princípio autorize uma escolha arbitrária ou puramente subjetiva do agente encarregado de sua aplicação. Os princípios refletem valores. Mais ainda, trazem o modo como a Nação concebe e vivencia os valores. Portanto, os princípios são produzidos pelas instituições sociais, e é usual estarem explicitamente consagrados na Constituição. Mas existem princípios implícitos, que são aqueles derivados ou pressupostos em face da ordem legislativa [...]. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 137).

É salutar que se frise a relevância dos princípios, a força que estes debruçam sobre o ordenamento jurídico brasileiro. Estes sobressaem à simples rudimentos do sistema jurídico, pois exercem funções de incorporar e também de interpretar, constituindo, desta forma, as próprias normas jurídicas (SELIGMAN, 2004).

Em conformidade com o entendimento de Paulo Bonavides, a jurisdição dos princípios permeia três fases importantes que são: a jusnaturalista, a positivista e a pós-positivista, segundo ele

Em sua fase jusnaturalista, os princípios apresentam conotação essencialmente abstrata e sua normatividade detém caráter nulo e duvidoso. São concebidos de forma axiomática, como conjunto de verdades objetivas derivadas da lei divina e humana, mas insuficientes para preencher as lacunas da lei e afastar a necessidade de recorrer aos do Direito Natural. (BONAVIDES, 2002, p. 232-234).

Em consonância com o referido, a explanação do autor citado, no que se refere à fase juspositivista, os princípios entram nos Códigos como fonte normativa acessória, ou alternativa de segurança, cujo objetivo principal é assegurar a

supremacia da lei formal, objetivando desta forma impossibilitar uma incompletude do ordenamento legislativo (BONAVIDES, 2002).

De outro modo, na etapa positivista os princípios são vistos em circunstâncias de meras linhas elementares programáticas supralegais, sinalizando assim sua insuficiência de normatividade e, como consequência sua insignificância jurídica (BONAVIDES, 2002).

Em seguimento, a fase pós-positivismo figura-se interinamente nas últimas décadas do século XX e “é marcado pelas novas Constituições promulgadas sob o signo da hegemonia axiológica dos princípios, “convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.” (BONAVIDES, 2002, p. 237).

Nestas circunstâncias, Humberto Bergmann Ávila, destaca a influência que Ronald Dworkin empreendeu a construção teórica da normatividade dos princípios, segundo ele

[...] as regras são aplicadas na forma do tudo ou nada (*all or nothing*): ocorrendo o fato por elas regulado, ou a regra é válida e a resposta que der será aceita ou ela não é válida. Havendo colisão de regras, uma é considerada inválida. Já os princípios possuem dimensão de peso, demonstrável na hipótese de colisão entre eles, quando um princípio com peso relativo maior sobrepõe-se ao outro, sem que este perca sua validade. (ÁVILA, 1999, p. 157).

Compreende-se assim, que para Ronald Dworkin, nas palavras de Humberto Ávila, o direito, não consiste em simples sistema de regras, cuja ordem e fundamento são provenientes de uma norma fundamental ou até mesmo de uma regra de reconhecimento, sendo insatisfatória a tese positivista de resolução de casos fundamentada em regras jurídicas. E destarte, a interpretação deverá proceder-se de forma organizada, permeando regras, princípios e políticas ou ainda diretrizes.

Por sua vez, Paulo Bonavides fundamenta-se na ideia de Robert Alexy que ressalta que “as normas jurídicas se dividem em regras e princípios, pois ambos se formulam com a ajuda de expressões deônticas fundamentais, como mandamento, permissão e proibição, e se constituem fundamentos para juízos concretos de dever, embora sejam de espécie diferente.” (BONAVIDES, 2002, p. 249).

Consequentemente é possível que se afirme que o Direito Administrativo é estruturado a partir da Constituição, na qual se determina quais são os princípios

fundamentais, sinalizando as situações em que será imprescindível a presença de regras, e fornecendo desta maneira o procedimento para que seja desenvolvido o sistema normativo. E a respeito versa Marçal Justen Filho

Ainda que o conteúdo concreto do regime administrativo somente possa ser conhecido mediante as regras efetivamente adotadas, pode-se afirmar que sua identidade é determinada pela Constituição. Talvez se pudesse aludir a uma espécie de *código genético* do direito administrativo, imposto pela Constituição. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 142).

Em consonância com Paulo Bonavides, a normatividade dos princípios, “[...] é a mais alta de todo o sistema, porquanto quem os decepa arranca as raízes da árvore jurídica”, supremacia que se manifesta não apenas no aspecto formal, mas, sobretudo material, sendo os princípios, “na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder.” (BONAVIDES, 2002, p. 259).

E assim partindo-se da premissa de que os princípios são considerados normas do ordenamento jurídico, e para tanto tem aplicação instantânea aos casos concretos. Podem ser assinaladas como características fundamentais, além de sua natureza filosófica, a inexistência de enunciação, mas que compreendem um determinado significado.

Por conseguinte, destaca-se a relevância dos princípios na esfera do Direito Administrativo e sua importância para este. Importância está conceituada por Marçal Justen Filho, o qual destaca que

[...] Tal deriva de que a atividade administrativa traduz o exercício de poderes-deveres, o que significa a vinculação no tocante ao fim a ser atingido. Em inúmeras oportunidades, o direito não estabelece uma conduta determinada como obrigatória vedada ou facultada. A escolha da conduta a ser adotada dependerá das circunstâncias, o que não equivalerá a consagrar a liberdade para o agente escolher como bem entender. Nessas situações, pode haver alguma autonomia de escolha quanto ao meio a adotar, e os princípios serão o instrumento normativo adequado para evitar escolhas inadequadas. Serão inválidas todas as decisões incompatíveis com os fins a serem promovidos e com os valores protegidos pela ordem jurídica. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 142).

Logo, é possível verificar a importância da função normativa desempenhada pelos princípios no que se refere ao regime de direito administrativo. Ainda de forma descomedida é possível, que se afirme que os princípios exercem influência mais relevante no âmbito do direito administrativo do que na seara do direito privado

(JUSTEN FILHO, 2014). E, para que haja uma melhor compreensão, serão tratados de forma detalhada, os principais princípios em questão, como se fará seguidamente.

PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Fundamentada em uma espécie do gênero do direito fundamental, a segurança jurídica, abrange um lugar de destaque no ordenamento jurídico brasileiro atual, com tal intensidade que o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito são solicitados até mesmo pela legislação infraconstitucional (COELHO, 2005).

Constatou-se em alguns estudos sobre o aludido princípio, que este compreende dois condutores básicos no que diz respeito ao ponto de vista do cidadão. Como explanado por José dos Santos Carvalho Filho

[...] De um lado, a *perspectiva de certeza*, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a *perspectiva de estabilidade*, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 38).

Ao passo que se consagra de forma objetiva a existência dos institutos da prescrição e da decadência na seara do processo administrativo o que se está possibilitando, por intermédio dessas garantias processuais, é a enfática influência dos direitos fundamentais à vigência efetiva do direito à segurança (COELHO, 2005). Segurança esta que já nos é legitimada como valor e direito na própria Constituição de 1988, no caput do art. 5º, bem como a coisa julgada material de forma definitiva.

Veza que o primeiro tem enfoque no que diz respeito ao aspecto objetivo do conceito, e “pelo segundo, o realce incide sobre o aspecto subjetivo, e neste se sublinha o sentimento do indivíduo em relação a atos, inclusive e principalmente do Estado, dotados de presunção de legitimidade e com a aparência de legalidade.” (CARVALHO FILHO, 2015, p.38).

Mauro Nicolau Junior diz que a segurança não é apenas a proteção da vida, da incolumidade física ou do patrimônio, mas também e principalmente a segurança

jurídica. Nas palavras do magistrado, “A segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes.” (NICOLAU JUNIOR, 2005).

O autor destaca que não há como negar o fato de que os fundamentos do direito e da justiça transcendem quaisquer preocupações no universo jurídico. Para tanto é primordial que se lance olhar além das futilidades do cotidiano jurídico firmado na ordem jurídica em vigor que sustenta as instituições dela decorrentes. Nicolau Junior ainda salienta que

Direito e justiça nem sempre andam juntos e estão submetidos à vida política, nas suas mais variadas manifestações. Há que se colocar em foco o *direito justo* e o *direito injusto*, supostamente alicerçado no *princípio da segurança*. É certo que o direito é instrumento de segurança e como tal tem sido vivenciado historicamente. Toda a garantia do indivíduo, no mundo civilizado, está depositada na ordem jurídica. Mas daí a acreditar que a ordem jurídica reflete o direito e a justiça e que esta segurança se fundamenta na eventual impossibilidade do titular do direito buscar tutela quando lesado ou ameaçado de lesão por ter deixado transcorrer um determinado lapso temporal estabelecido discricionariamente pelo legislador, vai uma distância abissal. (NICOLAU JUNIOR, 2005).

Ainda neste contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o objetivo da inclusão deste princípio tem fundamento na esfera administrativa

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa. (DI PIETRO, 2017, p. 120).

Contudo, a autora destaca que é fundamental que se aplique o princípio com prudência, para não chegar a incoerência da administração tornar nulos os atos praticados negligenciando a própria legislação. Isto não se atribui ao fato da mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada de forma retroativa, uma vez que os atos ilegais não geram direitos (DI PIETRO, 2017).

É possível verificar desta maneira, o princípio da segurança jurídica, elemento essencial do Estado de Direito, necessita que as normas sejam elencadas por

precisão e clareza, permitindo que o alvo das disposições possa identificar a situação jurídica e as conseqüências que dele decorrem. Evitando, desta maneira, formulações indecifráveis, ambíguas, contraditórias ou confusas.

Conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves

À técnica legislativa adotada pela Lei n. 8.429/1992, ao tipificar os atos de improbidade, denota que os ilícitos previstos nos incisos assumem relativa independência em relação ao *caput*, sendo normalmente desnecessária a valoração dos conceitos indeterminados previstos, no *caput* dos preceitos tipificadores da improbidade, pois o desvalor da conduta, o nexo de causalidade e a potencialidade lesiva foram previamente sopesados pelo legislador, culminando em estatuir nos incisos as condutas que indubitavelmente importam em enriquecimento ilícito, acarretam dano ao erário ou violam os princípios administrativos. (GARCIA; ALVES, 2013 p. 351-352).

E assim, a insegurança jurídica configura-se como um dos defeitos intrínsecos da lei, uma vez que a referência à garantia constitucional abrange a possibilidade objetiva, por parte de particulares, de conhecer os benefícios e os direitos, deveres e obrigações que dada situação jurídica possui.

PRINCÍPIO DA CELERIDADE E A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

O princípio em foco versa sobre a razoabilidade no tempo de tramitação dos processos judiciais e administrativos. Este foi instituído

[...] pela Emenda Constitucional no 45, de 8-12-04, que dispõe sobre a Reforma do Judiciário, acrescenta-se um inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (DI PIETRO, 2017, p. 117).

O propósito abarcado pelo princípio é claramente o de acelerar o trâmite processual, o que somente será exequível com o uso de instrumentos adequados. De forma alguma seria benéfico estabelecer metas, sem que sejam ofertados meios capazes de realizar o procedimento. Na análise feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, de nada prospera a imposição de objetivos, sem pensar em meios para que este se concretize. Para ela

Uma medida que pode colaborar com a consecução desse fim é a **súmula vinculante**, prevista no artigo 102, § 2o (com a redação dada pela referida

Emenda) e no artigo 103-A, introduzido pela mesma Emenda. A súmula, uma vez aprovada pelo STF, será obrigatória, não só para os demais órgãos judiciais, como também para toda a administração pública, direta e indireta, federal, estadual e municipal. (DI PIETRO, 2017, p. 118) [grifo do autor].

Esse preceito cuja natureza advém de preservar o direito fundamental, tem ainda como essência o princípio da eficiência no que se refere ao acesso à justiça e ilustra o visível descontentamento por parte da sociedade pelo demasiado prolongamento dos processos, tornado assim ineficiente o princípio, cujo desígnio é o de confrontar lesões e até mesmo ameaças ao direito. Percebe-se ainda que o princípio em apreço, não se restringe apenas a seara do judiciário, mas que pode ser frutífero também na esfera administrativa, como versa José dos Santos Carvalho Filho

Note-se que a nova norma constitucional não se cinge aos processos judiciais, mas também àqueles que tramitam na via administrativa, muitos destes, da mesma forma, objeto de irritante lentidão. Não basta, porém, a inclusão do novo mandamento; urge que outras medidas sejam adotadas, em leis e regulamentos, para que a disposição possa vir a ter densa efetividade. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 32).

Não pode ser ignorado o fato da intrínseca relação entre a eficiência e o direito fundamental à duração razoável do processo, “sob o aspecto da celeridade processual, que se traduz na ausência de demora no trâmite dos processos administrativos, obstando que se neguem direitos, sob a forma de procrastinação na prática de atos processuais.” (SOUZA, 2007).

Para Márcio Luís Dutra de Souza, não há como ser ignorado o fato de que e esse princípio já se encontra estabelecido na própria Carta Magna

[...] o direito à razoável duração do processo administrativo já se encontrava inserido no nosso ordenamento jurídico, pois já estava assegurado no art. 37 da Constituição Federal, quando estatui que a eficiência é um dos princípios da Administração Pública, bem como que tal direito também já se encontrava incluído na cláusula do devido processo legal, inserto no art. 5º, inciso LIV, ao asseverar que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;". (SOUZA, 2007).

Nos dias que decorrem, projetam-se estudos que se debruçam na questão da administração e execução do princípio da eficiência. Segundo José dos Santos Carvalho Filho:

“A complexidade que envolve o tema é compreensível: de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis e, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado.” (CARVALHO FILHO, 2015, p.32).

Deste modo, pode-se averiguar, que o principal objetivo deste princípio, não tem apenas ligação direta com a necessidade de aceleração do procedimento judicial, objetiva especialmente que se garanta as partes envolvidas eficácia e satisfação na concretização dos direitos almejados durante o estágio processual percorrido, assim Márcio Luís Dutra de Souza salienta que

[...] o que se espera da inserção deste novo direito fundamental é que ele não se traduza numa norma meramente programática, desprovida, portanto, de qualquer eficácia. Assim, caberá aos aplicadores do direito, juízes e administradores públicos, a função primordial de concretização deste direito fundamental, como tantos outros que se encontram contemplados em nosso ordenamento jurídico, seja em obediência aos textos internacionais, internalizados pelo Brasil, seja pela força normativa da Constituição da República. (SOUZA, 2007).

Desta forma, pode ser entendida a preocupação dos doutrinadores em primar pela adesão a mecanismos céleres e persuasivos para que a Administração alcance de fato o objetivo almejado como procedimento aplicado, principalmente no que se refere ao princípio da razoável duração do processo. O Direito Processual se preocupa, nos dias que decorrem, com a efetividade dos mecanismos de tutela jurisdicional, com a celeridade da atuação interventiva e garantidora do Estado-Juiz, acolhendo a máxima de que "o processo deve dar a quem tem um direito, individual ou coletivamente considerado, tudo aquilo e precisamente aquilo que ele pode e deve obter". (GARCIA; ALVES, 2013, p. 838).

Desta forma a Lei nº 8.429/1992 acompanha aos mecanismos constitucionais e infraconstitucionais em um sistema protetor do patrimônio público em favor do qual próprio Ministério Público poderá ajuizar a ação civil pública em hipótese de improbidade em favor da coletividade, além dos demais legitimados para representar a ação.

PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

O princípio em questão aplica-se a processos de qualquer natureza litigiosa ou ainda os que envolvam questões em que o Estado deva deliberar sobre pessoas

jurídicas ou pessoas físicas, e para tanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro enfatiza a importância do princípio

Este princípio, amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência já na vigência de Constituições anteriores, está agora expresso no artigo 5º, inciso LV, da Constituição de 1988: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”[...]. (DI PIETRO, 2017, p.664).

Desta maneira, pode-se entender, através da lei que ninguém deverá privado da liberdade ou de seus bens sem que haja o devido processo legal. Decorrente a esse princípio, é assegurado aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados de forma geral o contraditório e a ampla defesa, juntamente aos meios e recursos a ela pertencentes.

De forma exemplificativa, Carvalho Filho leciona que

O mandamento constitucional abrange processos judiciais e administrativos. É necessário, todavia, que haja litígio, ou seja, interesses conflituosos suscetíveis de apreciação e decisão. Portanto, a incidência da norma recai efetivamente sobre os processos administrativos litigiosos [...]. (CARVALHO FILHO, 2015, p.1.013).

Uma das principais características do princípio é a valoração do direito a igualdade, no que se referem às provas, as argumentações e oportunidades que as partes têm a oferecer. Neste raciocínio, em que uma parte se contrapõe à outra na presença de um juízo será feita a fundamentação de forma imparcial no processo.

Na Constituição Federal fazem-se presentes características explícitas quanto ao direito de defesa no que se diz respeito ao contraditório. Destarte, a Carta Magna afirma que tanto em processo judicial, quanto em procedimento administrativo, é assegurado o contraditório. Assim elucida Fernando da Costa Tourinho Filho

Com substância na velha parêmia *audiatur et altera pars* – a parte contrária deve ser ouvida. Traduz a idéia de que a defesa tem o direito de se pronunciar sobre tudo quanto for produzido por uma das partes caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de dar uma interpretação jurídica diversa daquela apresentada pela parte *ex adversa*. Assim, se o acusador requer a juntada de um documento, a parte contrária tem o direito de se manifestar a respeito. E vice-versa. Se o defensor tem o direito de produzir provas, a acusação também o tem. O texto constitucional quis apenas deixar claro que a defesa não pode sofrer restrições que não sejam extensivas à acusação. (TOURINHO FILHO, 2005, p.58).

Percebe-se que no direito brasileiro, este princípio é um dos pilares indispensáveis durante as fases processuais. Isso deve-se pela valoração aplicada aos princípios de proteção à tutela jurisdicional, o que conferiu uma preocupação no constituinte em especificar e positivizar o contraditório e demais princípios na Constituição Federal de 1988.

É habitual ser feita referência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, como está mencionado na Constituição

[...] “contudo, o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é que constitui o princípio fundamental e inarredável. Na verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades.” (CARVALHO FILHO, 2015, p.1.013).

É preciso que seja lembrado que o princípio da ampla defesa não deve ser interpretado restritamente, quando se trata de processos litigiosos e com acusados. Igualmente, deve considerar-se que a tutela jurídica do direito à defesa é dever do Estado, qualquer que seja a função que esteja desempenhando (CARVALHO FILHO, 2015).

Nesse sentido, a ampla defesa, assim como o contraditório deve apresentar-se em qualquer forma de acusação, mesmo que esta não seja formal, isto é, quando ainda não houver processo instaurado, o acusado possui o direito de se defender ou de ser defendido pelos meios legais, devendo-se atentar ao fato de que se este não possuir advogado, o Estado tem o dever de nomear defensor público para que não se caracterize violação dos direitos subjetivos daquele a quem se imputa a autoria do crime.

E ainda, “O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo no momento em haja uma acusação expressa: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta” (DI PIETRO, 2017, p.664). Considera ainda que, por parte do acusado, é necessário que haja o conhecimento dos atos processuais e o seu direito de resposta ou de reação. Exige, desta forma

1. notificação dos atos processuais à parte interessada;
2. possibilidade de exame das provas constantes do processo;
3. direito de assistir à inquirição de testemunhas;
4. direito de apresentar defesa escrita. (DI PIETRO, 2017, p.664).

Com isso, além de considerar as razões das partes, o contraditório atenta-se ao fato de estas intervirem efetivamente na convicção do magistrado. E desta forma, o processo civil aproxima-se cada vez mais do processo penal na medida em que se considera da mesma forma as características de defesa da parte.

O princípio em evidência tornou-se indispensável à justiça, por estar diretamente ligado ao exercício do poder, com expressiva atuação sobre a esfera jurídica das pessoas, sendo considerado, inclusive intrínseco a concepção do processo. Assim, pondera Eugênio Pacelli de Oliveira (2008, p.28):

O contraditório, portanto, junto ao princípio da ampla defesa, institui-se como a pedra fundamental de todo processo e, particularmente, do processo penal. E assim é porque, como cláusula de garantia instituída para a proteção do cidadão diante do aparato persecutório penal, encontra-se solidamente encastelado no interesse público da realização de um processo justo e equitativo, único caminho para a imposição da sanção de natureza penal. (OLIVEIRA, 2008, p.28).

Com tais características, é possível afirmar que o Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva o poder homologação do Estado sobre as pessoas físicas e também jurídicas. E ainda, neste sentido, possibilita que qualquer indivíduo que esteja sendo acusado da prática de um ato antijurídico, tenha direito ao amparo dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não se levando em consideração a questão de o ilícito por ele cometido ser de grande repercussão ou não.

No que se refere às medidas cautelares Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ensina que

O §• 2- do art. 273 estabelece que não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, o que bem demonstra a preocupação do legislador em não onerar excessivamente a posição jurídica do requerido, a ele transferindo conseqüências drásticas, e irremediáveis a partir de uma cognição ainda não exauriente. A necessária detecção da reversibilidade, ou não, do provimento é tarefa que se impõe ao juiz a partir da necessidade de resguardo do direito de ampla defesa, evitando-se o próprio esvaziamento da relação processual. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 1053).

Vale destacar que artigo referido nesta citação se refere à Lei nº 5.925 de 1973, a qual se encontra revogada pela Lei nº 13.105 de 2015, havendo correspondente o art. 300, que trata da tutela de urgência.

Portanto, primordial que respeite o devido processo legal para que o demandado possa defender-se exercendo seu direito ao contraditório e à ampla defesa apresentando provas ou pelo menos esclarecer pontos que diminuam seus prejuízos por conta da concessão de tutelas antecipadas em seu desfavor.

PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

Este princípio, da Presunção de Inocência, de forma geral, é considerado no meio jurídico um dos principais do Direito brasileiro, encarregado de proteger a liberdade do sujeito. Com previsão legal no art. 5º, LVII da Constituição Federal de 1988, que expõe “ninguém será considerado culpado até transito em julgado de sentença penal condenatória”. (BRASIL, 1988).

Segundo destaca Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves

“apesar de o Estado estar livre para punir uma pessoa a partir de um fato objetivo ou material a ela atribuído ao que se soma a constatação de que todo sistema jurídico conhece presunções de fato ou de direito, esses fatores devem observar certos balizamentos quando cotejados com a presunção de inocência. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 374).

Levando em consideração que a Constituição Federal é nossa lei máxima, toda a legislação infraconstitucional, conseqüentemente, terá que exaurir e corresponder a tal princípio. E para tanto, é presumida a inocência do acusado primeiramente, dando-lhes desta maneira a oportunidade do contraditório, como menciona Pedro Lenza

Assim, nada mais natural que a inversão do ônus da prova, ou seja, a inocência é presumida, cabendo ao MP ou à parte acusadora (na hipótese de ação penal privada) provar a culpa. Caso não o faça, a ação penal deverá ser julgada improcedente. (LENZA, 2012, p.893).

Todavia, é indiscutível, que o Brasil tem direito e o dever de repreender os indivíduos que tiverem condutas em desacordo com a legislação do país, podendo aplicar penalidades a todos que cometerem ilícitos. Entretanto, esse direito-dever de penalizar do Estado terá que prezar a liberdade pessoal, um direito conferido ao cidadão que não poderá ser acusado e julgado de outra maneira que não seja pelos limites da legislação brasileira.

Decorre do princípio da presunção inocência a hipótese do recebimento da remuneração durante período em que o agente fica afastado de suas funções. Deverá continuar a perceber seu soldo, conforme lecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, pelos seguintes motivos:

Assim deve ser pelas seguintes razões: a) da existência do vínculo com o Poder Público decorre o direito ao recebimento da remuneração correspondente, sendo que a dissolução daquele, cognominada de perda da função, somente se implementará com o trânsito em julgado; b) não impressiona o argumento de que o pagamento deve ser suspenso em face do não exercício da atividade laborativa, pois referida "inatividade" decorreu de circunstâncias alheias à vontade do agente; c) o afastamento temporário visa a assegurar o bom andamento da instrução processual, não guardando similitude com uma condenação antecipada, mostrando-se esta última manifestamente contrária ao princípio da presunção de inocência; d) a percepção da remuneração no período de afastamento temporário independe de previsão normativa expressa, estando insita nas normas constitucionais e infraconstitucionais já referidas. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 644-645).

E, ainda sob a ótica do dever da punição, assegurando, contudo o direito a defesa, lecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves que

Apesar de o Estado estar livre para punir uma pessoa a partir de um fato objetivo ou material a ela atribuído, ao que se soma a constatação de que todo sistema jurídico conhece presunções de fato ou de direito, esses fatores devem observar certos balizamentos quando cotejados com a presunção de inocência. Observa-se, inicialmente, que o legislador não pode privar o juiz do seu poder de apreciação, que será exercido em harmonia com os aspectos circunstanciais do caso concreto, o que não se mostra compatível com as presunções *iure et de iure*, insuscetíveis de prova em contrário. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 376).

Anexada a esta ideia, está a obrigação de as suposições respeitarem os limites da razoabilidade, considerando a proporção dos interesses em questão e assegurarem os direitos de defesa, principalmente sem a inversão do ônus da prova, que deve ser incumbido permanentemente por conta da parte que está fazendo a acusação em relação aos elementos constitutivos do delito. Desta forma, fica evidente, que este princípio tem o dever de assegurar o direito de defesa ao sujeito posto diante de acusação e

Portanto, diante do cometimento de um ilícito, para que o Estado imponha pena, ele deverá respeitar o suposto autor de tal ilícito, dando-lhe todas as garantias constitucionais, e permitindo que este se defenda, e não tenha sua liberdade cerceada. Sendo necessário, portanto, que ocorra um processo, e enquanto não houver sentença transitada em julgado, em que o

Estado prove a culpabilidade, o suposto autor será presumido inocente. (SOUZA, 2011).

O princípio tem aplicação tanto no campo das provas, quanto no debate sobre a inocência do acusado. Em primeiro sentido, o acusado deve ser pressuposto inocente, cabendo àquele que o acusa provar a autenticidade do fato, e a culpabilidade do sujeito acusado. E só após a sentença condenatória transitada em julgado, que decorre de processo judicial, é que ele de fato será classificado como culpado.

Desta forma, o agente público indiciado por ato de improbidade administrativa não pode ser considerado culpado sem que existam provas e de que estes indícios sejam verificados se realmente guardam nexos de causalidade com o imputado. Assim, apenas deverá ser declarado ímprobo após o transcurso dos trâmites legais que possam declará-lo como tal. Portanto, em vista do estudo dos princípios constitucionais até aqui abordados, no próximo capítulo a pesquisa abordará decisões jurisprudenciais nas quais será discutida a observância destas bases de toda a Administração Pública.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA APLICAÇÃO DE CAUTELARES EM PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONFRONTO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

O capítulo em questão fará um estudo a respeito da adoção das medidas cautelares em virtude das ações civis públicas por improbidade administrativa, conforme entendimento dos tribunais em todas as suas esferas, desde o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, por fim, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

E por meio desta pesquisa, será averiguada qual a relação das decisões em correspondência aos princípios constitucionais abordados anteriormente por ocasião do estudo, quais sejam o princípio da segurança jurídica, o princípio da celeridade e a razoável duração do processo, o princípio do contraditório e da ampla defesa e o princípio da presunção de inocência, todos imprescindíveis para uma adequada prestação jurisdicional diante das demandas.

Serão analisadas algumas decisões dos tribunais acima elencados com relação à subordinação dos referidos dispositivos constitucionais e quais os efeitos destes julgamentos em se tratando de precedentes jurisprudenciais para a construção de mecanismos sólidos de combater à corrupção e à improbidade administrativa.

PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA- STJ

O Superior Tribunal de Justiça apresenta algumas decisões sobre improbidade administrativa onde se destacaram duas nas quais se fará a análise de como os Ministros desta Corte fundamentam estas decisões, nas quais fundamentalmente devem existir indícios no perigo da demora presumido, baseando-se nos princípios apresentados, conforme se verifica na sequência.

O primeiro acórdão trata-se de um Recurso Especial, REsp. 1319515/ES, interposto junto ao Superior Tribunal de Justiça, julgado pela primeira seção e tem como Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no dia 22/08/2012, tendo como ementa a que segue

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92. TUTELA DE EVIDÊNCIA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. PERICULUM IN MORA. EXCEPCIONAL PRESUNÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO NECESSÁRIA. FUMUS BONI IURIS. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO. BENS IMPENHORÁVEIS. EXCLUSÃO. (BRASIL, 2012).

Neste recurso especial discutia-se “a possibilidade de se decretar a indisponibilidade de bens na Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 7º da Lei 8.429/92”, mesmo sem que fosse demonstrado o periculum in mora, ou seja, o risco de depredação do patrimônio do agente acusado. A decisão destaca que, para a concessão das medidas cautelares previstas na Lei n. 8.429/1992, as quais não são exaustivas, são necessários dois requisitos imprescindíveis: a plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) e perigo na demora (*periculum in mora*).

Nesta ação não haveria uma tutela de urgência propriamente dita, mas uma tutela de evidência pelo fato de que o risco de evasão do patrimônio se origina devido ao prejuízo causado ao Estado e a gravidade desses fatos verificados. O relator cita ainda que a lei não exija que se demonstre o perigo de dano, conforme pode depreender do art. 37, § 4º da Constituição Federal, além da Lei de Improbidade (art. 7º), sendo necessária apenas a cognição sumária dos fatos com a demonstração dos danos e prejuízos causados ao Erário e/ou enriquecimento do agente público.

Esta medida seria a dispositivo elaborado para garantir a proteção dos bens públicos e o ressarcimento dos danos que possam ocorrer, portanto, a Corte em questão adota o entendimento de que nos em que caiba a indisponibilidade dos bens, seria um requisito implícito do art. 7º da Lei n. 8.429/92

Estas medidas buscam garantir a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, para ressarcir aos cofres públicos valores e bens que possam ser desviados para beneficiar a apenas algumas pessoas em detrimento de toda a coletividade. Por outro lado, apesar de a medida de indisponibilidade de bens configurar-se como procedimento atípico para preservar o patrimônio da evasão e da dilapidação sem a desnecessidade da demonstração do risco a decretação desta não ocorre automaticamente devendo ser fundamentada pelo juízo nos termos do

art. 93, IX, da Constituição Federal, devendo recair apenas sobre os bens que venham garantir a ressarcimento dos danos causados.

Na ação “o Ministério Público Federal quantifica inicialmente o prejuízo total ao erário na esfera de, aproximadamente, R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais)”, ao passo que o valor correspondente ao recorrente corresponde a “5.250.000,00 (cinco milhões e duzentos e cinquenta mil reais)”, sendo este o valor sobre o qual deve ser decretada a medida cautelar da indisponibilidade dos bens.

Houve um voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o qual entende não ser possível decretar a indisponibilidade visto que não houve demonstração do *periculum in mora*, pois, apenas pela natureza dos fatos não significa que haja sido demonstrado perigo na demora, a danificação ou evasão dos bens do imputado.

A doutrina entende também, que a decretação de indisponibilidade de bens não pode suceder-se ao indiciamento por ato de improbidade, uma vez que o sistema jurídico brasileiro tem como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana a envolver, deste concorrendo o princípio constitucional da presunção de inocência, conforme previsto pelo art. 5º, LVII da Constituição Federal, o qual enuncia que “ninguém será considerado culpado até transito em julgado de sentença penal condenatória”. (BRASIL, 1988). Como já se pode verificar a presunção de inocência é uma característica que vem colada juntamente do imputado podendo retirá-la apenas e exclusivamente se constatada documentalmente a sua incompatibilidade com ele.

Portanto, a excepcionalidade a este princípio deveria ser apenas quando comprovada a necessidade das medidas cautelares para garantir ressarcimento dos danos causados. Por isso, não existindo os indícios de responsabilidade do agente não deveria haver a concessão das medidas constritivas dos bens quando não verificados os requisitos. No entanto, verifica-se que este não é um entendimento majoritário nesta Corte conforme verificado no decorrer desta análise jurisprudencial.

No segundo acórdão, o estudo analisa o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial, AgRg no AREsp 20853/SP, interposto junto Superior Tribunal de Justiça, julgado pela primeira seção e tem como Relator o Ministro Benedito Gonçalves, no dia 21/06/2012, tendo como ementa a que segue

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/92. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. ENTENDIMENTO DO STJ DE QUE É POSSÍVEL ANTES DO RECEBIMENTO DA INICIAL. SUFICIÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (FUMAÇA DO BOM DIREITO). PERIGO DA DEMORA IMPLÍCITO. INDEPENDÊNCIA DE DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. INCIDÊNCIA TAMBÉM SOBRE BENS ADQUIRIDOS ANTES DA CONDOTA. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE INDIVIDUALIZA AS CONDUTAS E INDICA DANO AO ERÁRIO EM MAIS DE QUINHENTOS MIL REAIS. SÚMULA N. 83/STJ.

Neste agravo se discute a concessão de medida cautelar de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa em decisão a quo. Conforme o acórdão recorrido há evidências de que patrimônio municipal teria sofrido danos no valor de R\$ 535.367.50. O Relator da decisão faz considerações acerca do entendimento das Turmas de Direito Público, com relação à indisponibilidade de bens reconhecendo ser possível o recebimento desta antes mesmo da petição inicial, seria suficiente a demonstração do dano causado ou enriquecimento ilícito, independente de se comprovar o início da dilapidação do patrimônio, pelo fato de o periculum in mora ser implícito no dispositivo legal, podendo recair os bens até o limite do prejuízo causado.

Além disso, entende-se que na decisão que a constrição é aplicável quando o julgador por sua avaliação entender com base nos fatos que se apresentam possa haver desvios dos bens indicados para o ressarcimento. Em seu voto o relator reconhece não existirem elementos para conceder provimento ao Agravo Regimental, desta forma não reformar a decisão a quo.

A decisão teve apenas um voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. O Ministro entende que não se aplica a indisponibilidade de bens do indiciado quando há uma suposta prática de ato de improbidade antes que seja apresentada a Ação Civil Pública, pois isso violaria aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência, pois, na medida cautelar deveriam ser preenchidos os requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, o que não ocorreu na presente ação nem ao menos a valoração pelo juízo sobre o alegado pela defesa.

O Ministro do STJ também leciona sobre o bloqueio dos bens em que a medida deveria obedecer aos requisitos do poder geral de cautela que dizem respeito à forma do bom direito conjuntamente com o perigo na demora

demonstrados por provas confiáveis e substanciais, o que não teria ocorrido no caso da ação por parte do Ministério Público.

Ademais, as decisões deveriam orientar-se conforme o entendimento majoritário do STJ para garantir o princípio da segurança jurídica a fim de evitar o cometimento de excessos e procedimentos incoerentes alegando respeito a razoabilidade. Destaca-se também, que art. 17, § 2º, da Lei 8.429/92, exige a parte contrária seja ouvida antes que seja recebida a inicial.

Portanto, verifica-se certa contrariedade entre entendimentos dentro da Corte, onde uma parcela entende que se possa decretar a constrição antes do recebimento da ação, ao passo que o outro lado acredita ser uma violação à segurança jurídica do Poder Judiciário. Vale lembrar que o princípio da segurança jurídica está legitimado no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º no instituto da coisa julgada material de forma definitiva, configurando-se como aspecto objetivo deste conceito pelo qual haveria “a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas”. ((CARVALHO FILHO, 2015, p.38).

PRECEDENTES DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO – TRF4

Para analisar o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em relação à aplicação das medidas cautelares nos processos por improbidade administrativa em confronto com os princípios constitucionais estudados no capítulo anterior examinaram-se decisões que retratam posicionamentos do referido órgão judicial.

O primeiro acórdão refere-se a uma decisão monocrática de um Agravo de Instrumento – AG, do processo n. 5008270-80.2017.404.0000, julgado pela 4ª Turma do TRF4, prolatado pela Rel. Vivian Josete Pantaleão Caminha, na data de 09/03/2017. O Agravo de Instrumento foi interposto diante da decisão na Ação Civil Pública de improbidade administrativa na qual a União Federal pretendia a indenização por danos causados por terceiros no valor de R\$ 2.600.000,00 e pagamento de multa civil em três vezes sobre o acréscimo de patrimônio que os réus teriam auferido com estes desvios. Além disso, a entidade federal pleiteia a condenação nas sanções previstas na lei de improbidade administrativa, no art. 12, inciso I ou incisos II e III.

Após o deferimento de bloqueio de valores dos réus, com sigilo absoluto dos atos, um dos requeridos manifestou-se alegando o desbloqueio de verbas alimentares. Manifestando-se a União defendeu que apesar de os bloqueios serem oriundos de fontes destinadas ao sustento, não seriam para este fim uma vez que o demandado detenha rendimentos vultosos, não comprometendo a subsistência do demandado. Na fundamentação, a Relatora fez considerações sobre o arresto como segue excerto colacionado:

Cuida-se de medida que, conquanto não enseje a adimplemento do pretense credor, acaba por implicar a limitação dos direitos do atingido: “É medida de urgência, porém não arbitrária, razão pela qual recomenda prudência, discernimento e equilíbrio, sob pena de abrir ensanchas ao abuso e à injustiça.” (SHIMURA, Sérgio. Obra citada, p. 115)².

A decisão apresenta trechos da obra de Sérgio Shimura, fazendo um paralelo com o CPC/73 o CPC/2015, onde o primeiro previa o arresto como ação autônoma podendo esta ter uma decisão procedente contrariamente á ação principal. Estava regulamentada nos artigos 813 e 814 com os respectivos requisitos. Já o CPC/2015 extinguiu este dispositivo possuindo menção expressa no art. 301, “para além do arresto cabível em fase de execução (arts. 154, 828, NCPC)”. Já a lei n. 8.429/1992, prevê no art. 7º a decretação de indisponibilidade de bens como procedimento cautelar como meio de garantir a efetividade da ação dentro do mesmo processo.

Quando se trata da “eficácia jurídica dos princípios constitucionais” ao questionar o bloqueio de verbas para subsistência do requerido entramos na esfera do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, devendo a constrição respeitar o “chamado patrimônio jurídico mínimo”.

Para Ingo Wolfgang Sarlet

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva da cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.³

² SHIMURA, Sérgio. Arresto cautelar. 3. ed. São Paulo: RT, 2005, p. 113.(obra citada)

³SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60. (Obra citada).

O autor entende que se trata do direito à segurança jurídica, “marcado pela multifuncionalidade e complexidade inerente aos direitos fundamentais de um modo geral, assume feições de obviedade” (SARLET, 2001, p. 60). Isso também é verdade em relação à impenhorabilidade dos bens do requerido no que se refere aos “vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios”, elencados no art. 833, inciso IV do Código de Processo Civil de 2015, além de outros valores que sejam destinados ao sustento do devedor e de sua família e, até mesmo às causas com seu causídico.

Em respeito à segurança jurídica a decisão proferida no Agravo foi para determinar o levantamento da constrição das verbas alimentares, porém, se manteve sobre os demais valores excedentes a 50 salários mínimos, a título de indenização pelos danos causados, uma vez que não se poderiam tolerar abusos mesmo quando houver indícios da prática dos crimes deve-se garantir o aumento no prejuízo que o demandado possa sofrer, principalmente no que se refere a subsistência do mínimo existencial dos seus dependentes.

Portanto, a segurança jurídica das decisões configura-se no momento em que o julgador profere o acórdão para manter os ditames legais, porém, evitando causar maiores danos para preservar a dignidade humana do indiciado, bem como de seus dependentes. Quanto aos bens do requerido a decisão mantém a cautelar de indisponibilidade para evitar a dilapidação do patrimônio e a futura responsabilização do agente ímprobo.

O segundo acórdão “trata-se de Agravo de Instrumento interposto por Hildebrando Santos dos Santos contra decisão proferida nos autos da ação de improbidade nº 5055178-98.2017.4.04.0000/RS”, sendo que o MPF atribui aos demandados atos de improbidade administrativa por irregularidades ocorridas durante a execução da obra de uma creche no Município de Itaqui/RS com recursos advindos do Ministério da Educação por meio do FNDE. Fora decretada a indisponibilidade dos bens e valores financeiros que estivessem em nome de todos os indiciados, bloqueio dos valores encontrados em instituições financeiras e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios em qualquer das esferas de governo.

O agravante alega que a fundamentação e as provas do Ministério Público são baseadas em dois depoimentos colhidos de uma ação penal, configurando em

“demasiada superficialidade” sobre os crimes a ele atribuídos. Na sequência o relator passa a tecer pontos a respeito da jurisprudência sobre o tema. No tocante à indisponibilidade de bens, neste caso específico, entende ser cabível, pois, estariam “presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o *periculum in mora* implícito”, como preceituados no art. 7º da Lei 8.429/1992.

Cita como exemplo um julgado da Primeira Seção do STJ o qual “consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo”. Conforme o Relator, o fato de haver fortes indícios de responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa é o principal elemento legitimador na regra do art. 7º da Lei de Improbidade para que o juízo possa decretar liminarmente a indisponibilidade de bens do indiciado.

Neste acórdão, novamente, pode-se verificar a importância do requisito do *periculum in mora* contido implicitamente na norma do art. 7º, da Lei 8.429/1992, devendo atender a “determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. O acórdão também cita, dentre vários precedentes, para demonstrar a quase absoluta maioria deste entendimento, o seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC/73. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DILAPIDAÇÃO IMINENTE OU EFETIVA DO PATRIMÔNIO DO DEMANDADO.

1. Não cabe falar em afronta ao art. 535, II, do CPC, pois o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o *periculum in mora* está implícito no art. 7º da Lei nº 8.429/1992 (LIA). 3 - Recurso especial provido.

(STJ, RESP 201000652698, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:17/06/2016.)

Portanto, percebe-se que a medida cautelar de indisponibilidade de bens visa apenas a garantir que os bens do patrimônio público não evadam para poder ressarcir os danos causados. Além disso, percebe-se que em relação aos princípios da ampla defesa e do contraditório não haveria qualquer nulidade a ser alegada, conquanto houvesse a oportunidade para contra-arrazoar e apresentar provas da suposta inocência dos réus.

Este assunto foi abordado na decisão no precedente AgRg no REsp 1.515.465/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 7/5/2015, DJe 13/5/2015, destacando que “eventual nulidade fica superada com o manejo do agravo regimental, ocasião em que a parte, efetivamente, teve a oportunidade de indicar todas as suas objeções à tese veiculada no recurso especial, tendo exercido o direito à ampla defesa e ao contraditório”.

Neste caso concreto não há que se mencionar violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, tendo em vista que toda a documentação probatória anexada a exordial da ação oriundos dos autos de Ação Penal instaurada para verificar a responsabilidade, mediante declaração dos engenheiros que eram pressionados a atestar a o andamento e conclusão de obras inacabadas, além de documentos e laudos apresentados.

Deste modo, o contraditório dos réus será exercido após o recebimento da ação, antes disso procedendo à concessão de medidas constritivas para proteger o patrimônio público ocorre mediante cognição sumária.

Portanto, o princípio do contraditório leva em conta as alegações dos dois pólos, ativo e passivo, considerando as provas e alegações apresentadas por ambos e, para isso não basta que tomem conhecimento da ação, mas exerçam plenamente este postulado configurando a igualdade constitucional dentro da lide para formar o convencimento do julgador.

PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL – TJ/RS

Como último tópico, analisar-se-á o entendimento a respeito do posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e como têm sido respeitados os princípios constitucionais em confronto com os procedimentos

cautelares quando visa resguardar os bens do patrimônio público. Em um primeiro momento, far-se-á o estudo do Agravo de Instrumento Nº 70018251678, oriundo da Comarca de Novo Hamburgo, julgada pela 2ª Câmara Cível, ementada a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CAUTELAR. INOMINADA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR. AFASTAMENTO DO CARGO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA CONCESSÃO DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR *IN LIMINE LITIS*. A existência de irregularidades administrativas, verificada em cognição sumária da prova documental, própria à tutela cautelar liminar, por si só, não autoriza o afastamento do agravado das suas atividades de vereador, inexistente, nesse momento processual, indícios de que estaria impedindo o regular andamento da ação civil pública. Assim, ausente prova da necessidade da concessão da providência *in limine* da medida de afastamento do cargo, não merece provimento o presente agravo, evitando-se, assim, que haja ofensa ao princípio constitucional do contraditório, ou da ampla defesa, que será exercida no momento processual próprio. (RIO GRANDE DO SUL, 2007) [grifos do autor]

Este acórdão origina-se de agravo de instrumento interposto pelo autor da ação, o Ministério Público, de decisão que indeferiu a medida preventiva de afastamento do demandado de suas funções no cargo de vereador, sob a fundamentação de evitar que prosseguisse com os atos de improbidade a ele imputados e impedir que eliminasse provas, coagisse testemunhas ou perturbasse a instrução processual.

O agravado estaria nomeando funcionários e estagiários “fantasmas” e, desta forma, apropriava-se de valores oriundos do Erário. Além disso, o vereador concentraria o cargo com o de funcionário do BANRISUL, prometendo vantagens econômicas em troca da inscrição em sua subscrição se eleito.

O relator na fundamentação destaca o art. 798 do Código de Processo Civil de 1973, o qual foi revogado pelo Código de Processo Civil de 2015, dispunha que: "O procedimento cautelar pode ser instalado antes ou no curso do processo principal e deste é sempre dependente". (BRASIL, 1973).

Portanto, o magistrado tem liberdade para decidir o momento para conceder ou decretar uma constrição, seja em relação aos bens ou valores envolvidos para o ressarcimento dos danos, multas ou por ocasião de afastamento do agente público se constatar que este esteja prejudicando o regular andamento do processo. Conforme o relator se houver a necessidade imediata da medida cautelar esta

constrição caracteriza-se pela provisoriedade fundamentada em prova inequívoca do direito pretendido.

Neste viés, a pretensão do Ministério Público de pedir o ressarcimento pelos danos sofridos ao Erário é incompatível imediatamente, porém, essa medida poderá garantir que a demanda seja satisfeita ao final da ação com o trânsito em julgado. Deste modo, o entendimento demonstra que medida cautelar tem a única finalidade de atribuir segurança do resultado da ação para evitar que os danos causados não sejam ainda maiores dos verificados até o momento da apresentação da peça exordial.

Ademais, não há como separar a medida cautelar do processo principal, pelo fato de haver a necessidade de garantir segurança a demanda derivada desta, não podendo ser apartadas mantendo subordinação entre eles. Aliás, a não concessão da tutelar cautelar liminar de afastamento das funções do agravado, vai ao encontro dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório preservando-os para garantir que as partes possam cada qual a seu tempo exercer seus direitos deles decorrentes apresentando eventuais provas de sua inocência pelos atos de improbidade a eles imputados.

Desta forma, o acórdão levou em conta os princípios da ampla defesa e do contraditório, pelo fato de que o réu não preencheria requisitos para ser afastados das suas funções de vereador, não representando perigo de dano ao andamento processual. Pertinente o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Em razão do princípio da presunção de não culpabilidade, constitucionalmente consagrado (art. 5º, LVII) e aplicável, *modus in rebus*, ao campo da improbidade, a dúvida sobre a ocorrência dos fatos imputados ao réu deve levar o magistrado à prolação de sentença de improcedência [...]A incidência do referido princípio no campo da improbidade trará as seguintes conseqüências: a) as restrições, cautelares de cunho patrimonial (indisponibilidade de bens e seqüestro), e pessoal (afastamento, do agente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo), embora possíveis, só devem incidir quando estritamente necessárias; b) como já dito, a aplicação das sanções previstas no art. 12 só pode ocorrer a partir de prova segura (*in dubio pro réu*), salvo prova expressa em sentido contrário, deve o agente ser tido como portador de bons antecedentes para fins de dosimetria das sanções; d) em regra, o processo deve ser público (arts. 93, IX, e 5-, LX, CF); e) deve-se garantir o contraditório e a ampla defesa. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 1067).

Assim, o réu tem o direito a apresentar provas de sua possível inocência antes que conceda qualquer forma de restrição aos bens e direitos supostamente auferidos ou do cargo que esteja exercendo. No segundo acórdão estudar-se-á outro Agravo de Instrumento N° 70058741901, originado junto à Comarca de Bento Gonçalves – RS proferida pela 3ª Câmara Cível conforme ementado na sequência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI FEDERAL Nº 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE. EXCESSO. LIMITAÇÃO.

- I – Possibilidade da responsabilização da pessoa jurídica por eventual ato de improbidade administrativa, nos termos da jurisprudência do e. STJ e deste TJRS.
 - II – Viabilidade da medida liminar de cautela de indisponibilidade dos bens – art. 7º da Lei nº 8.429/92 -, com vistas à garantia de eventual ressarcimento do erário, com base no indício de contratação ilegal evidenciado no inquérito civil, e no fundado receio de lesão grave ou de difícil reparação – art. 16 da Lei nº 8.429/92. Precedentes do STJ e do TJRS.
 - III – Limitação da constrição patrimonial ao montante correspondente ao dano causado, com a observância da ordem de preferência de bloqueio nas contas correntes.
- Agravo de instrumento parcialmente provido.**(RIO GRANDE DO SUL, 2014) [grifos do autor]

Em síntese, este Agravo é oriundo de Ação Civil Pública, na qual os responsáveis seriam diversos réus juntamente com a Fundação Universitária José Bonifácio, de Bento Gonçalves, RS, os quais teriam praticado atos de improbidade administrativa por meio de contratação da Fundação ré com dispensa de licitação, através de fraudes elaboradas pelos dois primeiros réus. Os réus utilizavam de aditivos para auferir pagamentos indevidos a fim de desviar tais valores.

Em relação à análise da tutela antecipada requerida pelo autor, o juiz de primeiro grau decretou a indisponibilidade dos bens dos requeridos suficientes para ressarcir aos cofres públicos lesados até o valor R\$ 870.000,00; por outro lado fora indeferido o pedido para a quebra de sigilo fiscal e bancário da instituição e das pessoas físicas indiciadas.

Devidamente fundamentado, o magistrado discorreu acerca da legislação pertinente ao tema. Desta forma, os réus agravaram contra a indisponibilidade de bens, sob a alegação de que “decretada de forma genérica e antes da instauração do contraditório, em ofensa ao princípio da segurança jurídica”.

O agravante sustenta o excesso do montante bloqueado, que seria no montante de R\$ 2.613.044,41, sendo que o limite da constrição é de apenas R\$

870.000,00. Além disso, haveria ilegalidade do ônus por entender não há “perigo da dilapidação do patrimônio, ou mesmo do desvio dos bens”, já que os valores bloqueados da Fundação seriam reservados para cumprir as obrigações com pagamentos dos funcionários e dos contratos da mesma.

Na decisão deste acórdão destaca-se que na decisão ocorre ilegalidade na indisponibilidade dos bens pelo fato de não haver sido proporcionado o direito do contraditório, pela ausência de perigo na demora, bem como pela natureza pública das contas bloqueadas e o excesso de valores tornados indisponíveis.

Ocorre violação ao princípio do contraditório, a medida cautelar decretada em primeiro grau em razão do valor acima dos danos causados e da ausência do *periculum in mora*, acarretando prejuízos a terceiros envolvidos em questões contratuais e até mesmo funcionários da ré. A responsabilidade da recorrente dá-se, exclusivamente, sobre seu patrimônio, em virtude de se tratar de pessoa jurídica para garantir um ressarcimento que futuramente possa sobrevir no caso de sua condenação.

Nos votos os desembargadores discutem a respeito do instituto da tutelar cautelar da indisponibilidade de bens, fundamentado na legislação como a Lei Federal n. 8.429/1992, que dispõe que mesmo as pessoas físicas estão sujeitas a este dispositivo legal.

No art. 17 da Lei n. 8.429/1992 define-se que a inicial deve estar instruída ou com os documentos ou a justificativa, apresentando as provas de atos de improbidade, indicando os fatos que ligam o réu às imputações. O mesmo artigo, em seu parágrafo 7º, prevê o princípio do contraditório para salvaguardar o Poder Judiciário de ações que não tenham interesse processual.

A fundamentação contém diversos julgados de tribunais como do STJ, e do TJRS, os quais seguem o mesmo entendimento jurisprudencial em relação à decretação das medidas cautelares. Como exemplo, tem-se a Apelação Cível nº 70043310259 Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 13/07/2011.

Conforme tal entendimento uma pessoa jurídica não poderá alegar ilegitimidade para ser responsabilizada por ato de improbidade quando tiver concorrido com a lesão ao patrimônio público e aplica-se perfeitamente à Lei nº 8.429/1992. Igualmente, conforme concepção doutrinária as pessoas jurídicas respondem como terceiros pela prática de improbidade que se verifica quando da

incorporação dos bens públicos ao patrimônio desta quando desviados por agentes ímprobos.

Este entendimento encontra previsão legal no art. 3º da Lei nº 8429/1992⁴, mesmo que não seja agente público, seja induzir ou concorrer “para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” (BRASIL, 1992).

A respeito do risco de dano ao patrimônio, foram colacionadas ementas de decisões do TJRS e do STJ, como exemplo da ação REsp 929483 / BA, PRIMEIRA TURMA, Relator: Ministro LUIZ FUX, Julgado em 02/12/2008, DJe 17/12/2008⁵, conforme orientação de que a concessão de medida cautelar de modo preparatório ou incidental é lícita para a indisponibilidade, sequestro ou bloqueio de bens ou direitos de agentes públicos ou de terceiros envolvidos em atos ímprobos.

Na doutrina, destaca-se o entendimento de Fábio Medina Osório:

O periculum in mora emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário. (...) a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, § 4º, da Constituição Federal. (OSÓRIO, 1999, p. 240-241)

Portanto, no caso do agravo de instrumento, entendeu-se por decretar medida menos gravosa sobre os bens do demandado, a fim de bloquear apenas valores suficientes para o ressarcimento dos danos causados e evitar maiores prejuízos.

Assim, pode-se concluir que as medidas cautelares devem ser concedidas dentro dos limites principiológicos e legais, não sendo possível utilizá-los para prejudicar ao réu além do que realmente este teria praticado. Os princípios caracterizam-se como bases e limites da aplicação da indisponibilidade de bens, bloqueio de valores ou, ainda o afastamento do agente público e, notadamente, proporcionam o contraditório, ampla defesa e a presunção de inocência com o devido processo legal.

⁴As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

⁵ PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR. INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS ANTES DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. POSSIBILIDADE. ARTS. 7º E 16 DA LEI 8429/92. AFASTAMENTO DO CARGO. DANO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI 8.429/92. EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como enfoque o estudo a respeito das medidas cautelares por ocasião do processo por improbidade administrativa com a realização de um paralelo com os princípios constitucionais da segurança jurídica, da celeridade e da razoável duração do processo, da ampla defesa e do contraditório e, também, da presunção de inocência.

Em um primeiro momento analisaram-se as contribuições doutrinárias e as principais teorias que tratam do Direito Administrativo, suas origens, os aspectos históricos das medidas cautelares, a natureza jurídica de cada uma delas, bem como a evolução ao longo dos tempos e as normas que foram sendo elaboradas à medida que as sociedades iriam tornando-se cada vez mais complexas e elaboradas.

Verificou-se que a corrupção na sociedade é algo que está incutida na consciência das pessoas e, muitas vezes, é tratada como se fosse algo natural e necessário diante das relações do Estado como os governados. Porém, diante das pesquisas verificou-se a constante preocupação da maior parcela das instituições estatais e privadas no sentido de elaborar mecanismos que coibissem tais infrações.

A Lei de Improbidade Administrativa teve profundo impacto na sociedade, principalmente nos órgãos públicos para os quais fora elaborada. Não se pode olvidar que esta lei também se aplica a entes privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

As principais medidas cautelares são a indisponibilidade de bens (art. 7º), o sequestro de bens (art. 16) e o afastamento do agente público (art. 20), as quais podem ser decretadas com o objetivo de garantir a prestação jurisdicional do processo com vistas a evitar que o demandado possa dilapidar ou evadir com os bens que deverão ressarcir os danos causados ao Erário.

No segundo capítulo abordaram-se aspectos constitucionais com base na doutrina a respeito dos princípios em correlação ao Direito Administrativo quando da aplicação dos procedimentos cautelares tendo em vista que o processo deve seguir uma sequência regular.

Apesar de haver infrações às normas, aos princípios da administração pública, todo e qualquer processo deve respeitar a segurança jurídica, sendo igualitário quanto aos procedimentos, deve haver o contraditório a ampla defesa do

réu com a apresentação de provas de sua eventual inocência, disto decorrendo a presunção de inocência. Além disso, o processo deverá transcorrer dentro de uma razoável duração, respeitando a celeridade, evitando procedimentos que visem apenas delongar ainda mais o desfecho do mesmo.

Por fim, no terceiro e último capítulo, analisaram-se julgados do STJ, do TRF4 e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para avaliar como são votadas e decididas as demandas que chegam até estes órgãos do Poder Judiciário com relação às medidas cautelares em confronto com os princípios constitucionais estudados neste trabalho.

Dos diversos acórdãos examinados constatou-se que, modo geral, em todas as Cortes estudadas é levado em consideração aos princípios constitucionais quando da concreção das medidas cautelares por ocasião do processo por improbidade administrativa.

Verifica-se que as Cortes preocupam-se em resguardar os direitos envolvidos com ambas as partes, de um lado a pretensão de punição e garantia de ressarcimento sofrido pelo Estado e outro a defesa do demandado que mesmo tendo violado à lei e aos princípios do Direito Administrativo, tem direito ao regular andamento do processo com todas as fases com o contraditório e a ampla defesa, ou seja, o devido processo legal previsto pelo ordenamento jurídico.

Agindo assim, os tribunais objetivam coibir abusos por instâncias inferiores evitando prejuízos às partes, visto que a aplicação das medidas cautelares justifica-se apenas quando houver concretos indícios comprovados por meio de provas de há o risco maiores prejuízos ao patrimônio ou ao processo como coação de testemunhas, dilapidação ou evasão dos bens e valores que possam estar em poder do indiciário.

Em outras palavras, devem estar presentes os requisitos do *periculum in mora* (perigo na demora) e o *fumus boni iuris* (indícios do direito pleiteado), ou seja, não há a possibilidade de se decretar uma tutelar antecipada sem que estejam presentes estas condições para não sejam violados os princípios constitucionais.

Todo réu é presumidamente inocente até que prove o contrário por meio da apresentação e análise de provas concretas de sua culpabilidade. E em razão deste preceito o processo é composto pelo contraditório e a ampla defesa configurando o devido processo legal.

Desta forma, acredita-se a importância deste trabalho devido ao momento político vivido atualmente, no qual se discute com tanto fervor a legitimidade das decisões tomadas tribunais em nosso país tomado por constantes escândalos protagonizados por diversos agentes públicos.

Em vista disso, torna-se primordial que diante de denúncias por improbidade administrativa e atos de corrupção sejam tomadas levando-se em consideração os princípios constitucionais para garantir segurança jurídica a todos os atos do Poder Judiciário.

Ao longo deste trabalho verificou-se que em todos os tribunais analisados há uma profunda preocupação para que sejam observados os postulados constitucionais para respeitar o direito de todas as partes que compõe a lide a ter um processo no qual todo réu deve ser presumidamente inocente até que prove o contrário.

Alem disso, as partes têm o direito a um processo que seja conduzido com celeridade e razoável duração, mas que respeite o direito de apresentar provas do que está sendo alegado em vista da ampla defesa e do contraditório. E por ocasião da análise das provas o magistrado no julgamento do mérito fundamente suas decisões com base no ordenamento jurídico sem violar ou apresentar contradições para que a sociedade tenha a certeza de segurança jurídica concreta na prestação jurisdicional.

Acredita-se que a reflexão a respeito da observância dos princípios constitucionais, principalmente no âmbito da Administração Pública, deva ser regra a ser cada vez mais aprimorada, tanto no que se refere aos agentes públicos no exercício das suas funções como também no momento em estes estiverem sendo investigados quando houver indícios de atos de improbidade ou corrupção. E a sociedade acadêmica possui função primordial neste sentido a fim de provocar discussões doutrinárias para desenvolver uma consciência de pertencimento e interesse em relação atos praticados pela Administração dos bens do Erário.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. **A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade**. Revista de Direito Administrativo, n. 215, 1999.

BARROS, Wellington Pacheco. **Manual de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. **AREsp 20853/SP**, S1Primeira Seção, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Julgado em 21/06/2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=improbidade+seguran%E7a+juridica+cautelar&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. **Lei 8.429/1992**. Planalto, Presidência da República, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leis/l8429.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

BRASIL. **REsp 1319515/ES**, S1Primeira Seção, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Julgado em 22/08/2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=improbidade+presun%E7%E3o+de+inocencia+cautelar&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

COELHO, Eduardo de Souza. **A administração pública e o princípio da segurança jurídica**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-mar-29/administracao_publica_principio_seguranca_juridica>. Acesso em: 22 out. 2017.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 14, n.1, p. 1-106,

Jan./Jun. 2002. Disponível em: <<http://www.institutoprocesso.com.br/2012/wp-content/uploads/2015/05/Improbidade-Administrativa-Controv%C3%A9rsia-Doutrina-e-Jurisprudencial.pdf>>. Acesso em: 09/10/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ, Sergio. **Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa**. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Resende (org.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2001.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca... et al. **Comentários à lei de improbidade administrativa**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. Ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de Improbidade Administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes, BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil – Vol. Único**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014.

NICOLAU JUNIOR, MAURO. **Segurança jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num Estado Democrático de Direito?** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=677>. Acesso em: 22 out. 2017.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa – Observações sobre a Lei 8.429/92**. 2ª ed. Porto Alegre: Síntese, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Agravo Nº 50082708020174040000 5008270-80.2017.404.0000, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 09/03/2017. Disponível em: < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/438542058/agravo-de-instrumento-ag-50082708020174040000-5008270-8020174040000/inteiro-teor-438542104> >. Acesso em: 09 nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Agravo Nº 70018251678**, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: João Armando Bezerra Campos, Julgado em 18/04/2017. Disponível em: < [site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=n%3A70018251678&as_q=+#main_res_juris](http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=n%3A70018251678&as_q=+#main_res_juris) >. Acesso em: 10 nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Agravo Nº 70058741901**, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 02/07/2015. Disponível em: < http://www1.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=n%3A70058741901&as_q=+#main_res_juris >. Acesso em: 10 nov. 2017.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SELIGMAN, Rogério Ponzi. **O Princípio Constitucional da Proporcionalidade na Conformação e no sancionamento aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44081/44754> >. Acesso em: 22 out. 2017.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **Direito a razoável duração do Processo Administrativo**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/10056/direito-a-razoavel-duracao-do-processo-administrativo> >. Acesso em: 23 out. 2017.

SOUZA, Renata Silva e. **O Princípio da Presunção de Inocência e sua aplicabilidade conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-princ%C3%ADpio-da-presun%C3%A7ao-de-inoc%C3%Aancia-e-sua-aplicabilidade-conforme-entendimento-do-supremo> >. Acesso em: 02 nov. 2017.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CAETANO, Flávio Crocce. **Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa**. In: BUENO,

Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Resende (org.). Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2001.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues, TALAMINI, Eduardo. **Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.