

## ANTECIPAÇÃO DA PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Fábio Bragança Zago

### THE ANTICIPATION OF THE PROHIBITION TO CONTRACT WITH PUBLIC ENTITIES IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

#### RESUMO

Este estudo versa sobre a sanção legal de proibição de contratar com o poder público, sob o enfoque da Lei 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Pretende-se descrever os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais atinentes ao tema, sob uma metodologia dogmática, bibliográfica e dedutiva. Primeiramente, foi traçado um breve panorama constitucional sobre a LIA para, ainda no primeiro capítulo, discorrer sobre a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça relacionada ao alcance da referida sanção no âmbito da Lei 8.666 de 1993, a Lei de Licitações e Contratos, e da Lei 8.429 de 1992. Discutiram-se três possibilidades para a aludida sanção: a possibilidade de ser aplicada, liminarmente, por força do poder geral de cautela, reforçado pelo novo Código de Processo Civil brasileiro; a possibilidade de aguardar a fase decisória e, ainda, a de aguardar o trânsito em julgado. Concluiu-se que é possível aplicar à pessoa jurídica a sanção legal de proibição de contratar com a Administração Pública já no momento de recebimento da petição inicial, liminarmente, sem incorrer em indevida antecipação de pena ou ofensa ao princípio da legalidade.

>> **PALAVRAS-CHAVE:** CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

#### ABSTRACT

This study is about the legal punishment of prohibition to contract with public entities, based on Law 8.429/92 (Administrative Improbity Law – LIA). It aims to describe the doctrinal and jurisprudential points concerning the topic, under a dogmatical, bibliographic and deductive methodology. Firstly, a brief constitutional panorama about LIA was drawn to discuss about the jurisprudence of the Superior Justice Court related to Law 8.666/93, (Bid Law), and Law 8.429/92. The possibility of applying the mentioned sanction in a preliminary decision was discussed considering the general preventive power reinforced by the new Brazilian Code of Civil Procedure, or whether it should wait the decision phase, or just after the *res judicata*. We concluded that it's possible to punish legal entities by prohibiting them to contract with public entities beforehand, when the initial petition is received, without incurring in undue anticipation of punishment or offense to the legality principle.

>> **KEYWORDS:** CONTRACTING. PUBLIC ENTITY. ADMINISTRATIVE IMPROBITY.

#### INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo versa sobre a imposição legal de proibição de contratar com o poder público aos condenados em infrações de improbidade administrativa, independente da modalidade incorrida; tendo em mira a possibilidade de se aplicar essa punição liminarmente. Assim, precisamente, a questão a ser respondida é se a vedação ao pacto com a Administração, estipulada no artigo 12 da Lei 8.429 de 1992, pode ser aplicada em fases anteriores à sentença, por força do poder geral de cautela do Estado-Juiz, previsto no artigo 297 da lei civil adjetiva.

Em seguida, os objetivos são: pesquisar sobre sanção administrativa de proibição de contratar com a Administração Pública; cotejar a previsão legal dessa sanção na Lei de Licitações e Contratos e na LIA; discorrer acerca da referida punição para aferir a primeira fase processual cabível.

Sob a perspectiva teórica, a presente pesquisa contribui para o arcabouço de produções acadêmicas referentes ao tema, dada a persistente controvérsia sobre a amplitude da sanção em estudo na Lei de Licitações (OLIVEIRA, R., 2018) e na LIA (TEIXEIRA, 2016), com o destaque para a inovadora discussão da possibilidade ou impossibilidade de afastamento liminar de uma empresa nos certames públicos. No âmbito prático, extrai-se, com base em informações públicas divulgadas pelo “Portal da Transparência”, que de todas as 13.264 sanções vigentes e aplicadas às pessoas incluídas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), portanto restringidas de licitar ou contratar com a Administração Pública, a metade delas referem-se à sanção estipulada na LIA e 12% pautam-se na suspensão prevista na Lei de Licitações. Assim, concretamente, a sanção em comento é bastante aplicada pelo poder público e impacta um relevante contingente de pessoas, razão pela qual se complementa a justificativa à presente pesquisa.

O marco teórico do presente estudo é a doutrina atinente ao tema, escolhida por acessibilidade do pesquisador. A pesquisa é dogmática e a técnica de pesquisa bibliográfica, por intermédio de método dedutivo. Desse modo, serão pesquisados livros, artigos científicos, leis e os julgados do Superior Tribunal de Justiça, filtrados em observância ao tema proposto, almejando os diversos posicionamentos jurídicos sobre o assunto.

O primeiro capítulo versará sobre o cotejo entre as Leis 8.666 de 1993 e 8.429 de 1992 no que tange à aplicação da sanção administrativa de suspensão/proibição de contratar com o poder público. O capítulo seguinte discutirá a possibilidade de se cominar a aludida penalidade antes da fase decisória, em sede de tutela antecipada; a partir do poder geral de cautela conferido ao Magistrado pelo novo Código de Processo Civil.

Por último, será elaborada a conclusão do trabalho, oportunidade em que serão sintetizadas as ideias apresentadas, de modo a definir as circunstâncias que poderiam autorizar a antecipação da sanção em tela; com vistas aos ditames do devido processo legal, razoabilidade, moralidade pública, combate à corrupção, legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

## 1 A SUSPENSÃO DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Em primeiro lugar, consoante a Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa estão sujeitos às sanções estipuladas no artigo 37, § 4º, *in verbis*: “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).

Nesse rumo, uma rápida leitura indica que a punição em testilha não contém, diretamente, fulcro constitucional. Mesmo assim, trata-se de uma cominação legal autorizada pela Lei Maior (FERREIRA, 2015), à qual todas as normas devem conformidade; portanto, aplicável a todas as pessoas jurídicas e físicas. Com efeito, a Lei nº 8.429/92, em seu artigo 12, também acrescentou a multa civil para além das punições delineadas no texto constitucional.

Paralelamente, o artigo 87 da Lei 8.666 de 1993 arrola como sanção, no inciso III, a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; no mesmo sentido da punição vista no parágrafo anterior. Assim, cumpre aprofundar sobre a abrangência dessa sanção no próximo subtópico para, posteriormente, avançar para a punição estipulada na LIA. Por fim, abordar-se-á a polêmica aplicação antecipada desta proibição, de acordo com o atual ordenamento jurídico pátrio.

### 1.1 A APLICAÇÃO JURISPRUDENCIAL PARA A LEI 8.666 DE 1993

De acordo com a lei em comento, a sanção administrativa obsta a licitação/contratação com a Administração, a qual é definida, nos termos do artigo 6º, inciso XII, da referida lei, como “órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente”; ao passo que a Administração Pública, no inciso XI da mesma lei, é conceituada como “a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”.

Nesse panorama, emerge a polêmica referente ao alcance territorial da aludida punição, isto é, se está restrita ao ente sancionador ou se abrange todas as esferas do poder público.

Por um lado, com supedâneo em uma literal interpretação da Lei de Licitações, a sanção fixada no artigo 87, inciso III, refere-se exclusivamente ao órgão/entidade contratante da Administração (diferenciando-se de Administração Pública); em prestígio ao princípio da legalidade. Adicionalmente, sob a égide do artigo 73, inciso III, do Decreto-Lei 2.300 de 1986, cuja redação legal permaneceu inalterada após sua revogação pela lei em testilha, a suspensão de contratar com o poder público somente se aplicava no âmbito do órgão punidor (MUKAI, 2001). Em reforço, nota-se que a punição do artigo 87, inciso IV, menciona expressamente Administração Pública, corroborando a citada distinção por força da razoabilidade e gradação das sanções, razão pela qual a prevista no artigo 87, inciso III, seria adstrita ao órgão sancionador (FURTADO, 2013).

Ademais, em visão talvez mais restritiva, aponta-se a opinião doutrinária no sentido de que a penalidade do artigo 87, inciso III, poderia ser limitada a uma licitação ou contrato do ente específico (MEIRELLES, 2016). Outrossim, há quem sustente a restrição ao órgão sancionador nas penalidades do artigo 87, incisos III e IV, por vislumbrar ofensa à pessoalidade dos contratos e ao pacto federativo brasileiro (PESTANA, 2013).

Em sede pretoriana, o Tribunal de Contas da União (TCU) julgou pela restrição do alcance da sanção em tela ao órgão da Administração que a aplicou (CARMONA; AZEVEDO, 2018), com base na ordem gradativa das penalidades arroladas e na restritiva interpretação a ser conferida no Direito Administrativo Sancionador. Ilustrativo dessa jurisprudência é o Acórdão 2962 de 2015, julgado em 18/11/2015, no qual se enunciou: “A penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 incide somente em relação ao órgão ou à entidade contratante.”.

Em contrapartida, e em destaque à importância do presente estudo, afasta-se a imprópria distinção entre os termos citados (CARVALHO FILHO, 2017). Por certo, a proteção ao interesse público justifica a extensão da penalidade imposta para todos os Poderes e em todos os níveis, sem prejuízo do federalismo ou da competitividade licitatória (OLIVEIRA, R., 2018).

Com acerto, esse é o único entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde a primeira vez que se debruçou sobre o tema (CARMONA; AZEVEDO, 2018) em 2002, por julgar que a Administração Pública é una e em todas as licitações se exige a idoneidade, que resta afastada pela sanção imposta por qualquer ente/órgão. Esse entendimento ressoa de lá até hoje, em consonância com o exemplificativo AgInt no REsp 1382362/PR, Dje 31/03/17, Relator: Ministro Gurgel de Faria.

Por fim, a Lei do Pregão (Lei 10.520 de 2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei 12.462 de 2011 – Lei do RDC) também possuem punição similar, alcançando todos os entes federados. Por seu turno, a Lei 13.303 de 2016, alcinhada Estatuto das Estatais, estabeleceu uma sanção parecida, porém expressamente limitada à entidade sancionadora (artigo 83, inciso III); o que igualmente está previsto no artigo 154, § 3º do PL 1292/1995 e apensados, de 25 de junho de 2019, que trata da revogação das Leis 8.666 de 1993 e 10.520 de 2002 e está pendente de aprovação no Plenário da Câmara Legislativa.

## 1.2 A APLICAÇÃO PARA A LEI 8.429 DE 1992

Em sede de improbidade administrativa, o artigo 12 da Lei de Regência estabelece, dentre outras, a proibição de contratar com o poder público, em prazo variável de acordo com a infração cometida, para pessoas jurídicas e físicas. É importante pontuar o caráter cumulativo das punições aplicadas, antes da Lei 12.120 de 2009, porém essa lei expressamente conferiu a possibilidade de as sanções serem aplicadas isolada ou cumulativamente. Fixe-se, desde já, que a aludida vedação também contempla o envolvimento em licitação, porquanto, não se deve homologar um licitante inábil de celebrar o contrato (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Nesse panorama, por uma necessária interpretação restritiva, inerente ao Direito Sancionador, e em prol dos princípios da preservação da empresa e da proporcionalidade (TEIXEIRA, 2016), sustenta-se que a ausência de indicação expressa sobre o alcance dessa pena conduz à compreensão

de que a sua abrangência permanece restrita ao ente da federação no qual foi verificado o ato de improbidade administrativa (CASTRO, 2008).

Na seara jurisprudencial, consta na jurisprudência do STJ, a quem incumbe a pacificação de entendimentos de matéria infraconstitucional (art. 105, CF), o seguinte julgado de dez anos atrás, ratificado em 2017; confirmam-se ambos:

[...] 2. Insta observar que não se trata de sanção por ato de improbidade de agente público prevista no art. 12 da Lei 8.429/1992, tema em que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência limitando a proibição de contratar com a Administração na esfera municipal, de acordo com a extensão do dano provocado. [...]. (BRASIL, 2011b, p. 1, grifo nosso). [...].7. No caso, a imposição à construtora da pena de proibição de contratar com a Administração Pública em todas as suas esferas pelo prazo de 5 anos afigura-se extremamente gravosa, de modo a autorizar a modulação da sanção, restringindo-a à esfera municipal do local do dano. Precedentes. 8. Agravos internos desprovidos. (BRASIL, 2017b, p. 2, grifo nosso).

Desta feita, vislumbra-se uma tendência jurisprudencial destoante do entendimento consolidado em alusão à Lei 8.666 de 1993, estudado no tópico anterior, embora sejam sanções similares (MARRQUES, 2010), sem uma justificável *ratio iuris* aparentemente. Ademais, no primeiro julgado acima, o Relator, na mesma decisão, consigna o restrito alcance da punição em tela para os atos de improbidade administrativa ao passo em que expande seus efeitos para todo o país, para os atos licitatórios. Outrossim, no mesmo ano, o mesmo relator decidiu em um sentido para a Lei 8.666 de 1993, visto no tópico anterior; e em outro sentido para a Lei 8.429 de 1992, como supracitado. E ambas as decisões carecem do esclarecedor *distinguishing*, porquanto, repita-se, a proteção ao erário e ao interesse público, bem como a escorreita exegese das referidas leis, impõem o alcance nacional para a sanção em apreço, independentemente de origem ímproba ou licitatória. Enfim, não há razão jurídica para, diante da mesma sanção, impor tratamento mais severo na seara licitatória e mais branda na improbidade administrativa.

Nesse panorama, recentemente, a Primeira Turma do “Tribunal da Cidadania”, em sede de tutela provisória (TP), permitiu expressamente a uma empresa celebrar contratos com a Administração Pública e participar de seus certames licitatórios com o fundamento de “haver julgados desta Corte Superior afirmando que, a depender da gravidade do caso concreto, a vedação [proibição de contratar com o poder público pelo art. 12 da LIA] deve ficar restrita à esfera da pessoa de direito público lesionada pelo ato.” (BRASIL, 2018c, p. 1).

Todavia, com razão, a grande (TEIXEIRA, 2016) e prevalecente (CASTRO, 2008) parcela da doutrina perfilha entendimento alinhado com o visto no subtópico acima, ampliando a punição apresentada para toda a Administração Pública; em prol do princípio constitucional da moralidade administrativa. Acertadamente, a expressão “Poder Público” contida na LIA, assim como as expressões “Administração” e “Administração Pública” contidas na Lei de Licitações, apontam, de fato, para o alcance nacional da sanção em comento (GARCIA, 2014); preponderando a moralidade e a supremacia do interesse público sobre a livre iniciativa e a competitividade licitatória.

Portanto, a mesma *ratio decidendi* nacionaliza a suspensão de licitação/contratação na Lei de Licitações ao mesmo tempo que autoriza expandir o conceito de “Poder Público” na LIA para todas as esferas administrativas (FERRARESI, 2011), as quais ficam proibidas de contratar com o agente ímprobo.

## 2 A (IM)POSSIBILIDADE DE COMINAR A SANÇÃO LIMINARMENTE E A FASE PROCESSUAL CABÍVEL

Diante das conclusões verificadas no capítulo passado, vale adentrar no momento processual adequado para a aplicação da sanção em tela, confrontando o poder geral de cautela do juiz, em liminar, em que antecipa a sanção antes do trânsito em julgado.

Primeiramente, esclareça-se que a Lei 13.105 de 2015 (novo CPC) manteve o poder geral de cautela do Magistrado, consagrado (DONIZETTI, 2018) no art. 297 da lei processual civil adjetiva. Ratificado, adicionalmente, no Enunciado 31 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), *in verbis*: “O poder geral de cautela está mantido no CPC.” (DIDIER JÚNIOR; PEIXOTO, 2019, p. 241).

Nesse cenário, cumpre discorrer sobre o momento processual oportuno para aplicação do poder geral de cautela, tendo em mira a preservação da moralidade pública, o devido processo legal, a presunção de inocência, a razoabilidade e a liberdade de concorrência. Assim, por seu nítido caráter punitivo e restritivo de direitos, a sanção apenas poderia ser efetivada com o trânsito em julgado (FAZZIO JÚNIOR, 2016), porquanto, muitas vezes, ela acarreta intensos prejuízos à empresa, podendo levá-la à falência (TEIXEIRA, 2017).

Sob outra perspectiva, a LIA é regida, subsidiariamente, pela Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei nº 7.347/85), conforme recente julgado do STJ, no ponto: “Reconhecimento, pelo STJ, da existência do microsistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos. Aplicação da Lei n. 7.347/85 (Ação Civil Pública) subsidiariamente à Lei n. 8.429/92 (Improbidade Administrativa) [...]” (BRASIL, 2018b, p. 1). Além disso, neste julgado afastou-se o efeito suspensivo automático à apelação (artigo 1.012, CPC/2015), aplicando-se a regra do artigo 14 da LACP. Nesse sentido, consoante o ordenamento jurídico pátrio, é plausível a punição em testilha, após a sentença condenatória (MARQUES, 2010), imediatamente (AVELAR, 2012); fortalecendo-se o combate à corrupção, a ética nas relações públicas e a tutela da moralidade administrativa.

Destarte, o cerne da controvérsia reside na possibilidade de se aplicar a sanção antes da sentença, no curso do processo, liminar e antecipadamente, em harmonia com a recente Lei 13.655 de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e versa somente sobre a responsabilização do agente público por possíveis infrações hermenêuticas (OLIVEIRA, C., 2018). O intuito é extirpar as pessoas ímprobas das relações públicas, na preservação e fortalecimento dos ditames constitucionais de indisponibilidade do interesse público e moralidade administrativa. Em defesa dessas legítimas pretensões, repousa polêmica na possibilidade de se antecipar a grave sanção de proibição de contratar com o poder público, a qual possui devastadores efeitos em uma

empresa. Para a vertente denegatória, haveria uma falácia ao atrelar o maior rigor de tal punição a maior proteção do erário, já que causa enormes prejuízos à empresa, bem como frustra a concorrência e a vantajosidade dos certames licitatórios (TEIXEIRA, 2016).

Nesse ambiente, cotejando os diversos valores envolvidos, aponta-se pela possibilidade de, excepcionalmente, antecipar-se à proibição de contratar com o Poder Público, de acordo com o grau de risco apurado na fase investigativa e corroborado pelo recebimento da petição inicial. Esse posicionamento, coerente com a vertente confirmatória, reverbera na escoreita doutrina (ASSIS, 2016), com vistas a permitir a antecipação desse efeito de eventual condenação fundada em ilícito reputado como improbidade administrativa, que não se confunde com o ilícito penal nem está sujeito às amarras deste regime. Em acréscimo, ressalte-se que o artigo 20 da LIA literalmente apenas condicionou ao trânsito em julgado as punições de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Desse modo, em mira de coibir novos atos de improbidade administrativa, é possível a imposição de medidas liminares aos réus, tanto as medidas típicas (artigo 301 do CPC/2015) quanto atípicas (artigo 297 do CPC/2015), decorrentes do poder geral de cautela (MAZZEI; MARQUES, 2014). Isso em sintonia com o ditame constitucional da inafastabilidade de jurisdição e concretizado pela tutela provisória de urgência (art. 300 do CPC/2015), por meio de decisão fundamentada que demonstre a urgência da medida hábil a resguardar o erário e os elementos fáticos que apontem a potencial reincidência em ilícitos (TEIXEIRA, 2017).

Com efeito, portanto, as medidas cautelares na Lei de Improbidade são insuficientes e reclamam a aplicação suplementar do CPC para a sua aplicação (BELMONTE, 2017). Nesse rumo, *mutatis mutandis*, colhe-se julgado do STJ alinhado com a posição aqui defendida:

[...]. 5. Ressalvadas as medidas de natureza exclusivamente sancionatória - por exemplo, a multa civil, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos - pode o magistrado, a qualquer tempo, adotar a tutela necessária para fazer cessar ou extirpar a atividade nociva, consoante disciplinam os arts. 461, § 5º, e 804 do CPC, 11 da Lei 7.347/85 e 21 da mesma lei combinado com os arts. 83 e 84 do Código de Defesa do Consumidor, que admitem a adoção de todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela dos interesses que a Ação Civil Pública busca proteger. [...]. Nesse contexto, a liminar concedida pelo juízo de primeiro grau para proibir a demandada de receber novas verbas do Poder Público e com ele contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios guarda relação de pertinência e sintonia com o ilícito praticado pela ré, sendo evidente o propósito assecutorio de fazer cessar o desvio de recursos públicos, nos termos do que autorizado pelos preceitos legais anteriormente citados. 7. Recurso Especial não provido. (BRASIL, 2014, p. 1-2, grifo nosso).

Dessa maneira, revela-se uma acertada inclinação da jurisprudência do STJ em se admitir a imposição liminar aos réus de proibição de contratar com o Poder Público, em sede de processo referente a ilícitos de improbidade administrativa. Essa escoreita postura jurisprudencial fomenta simultaneamente o direito fundamental à moralidade administrativa (SANTOS, 2012); e o combate à corrupção, esta histórica mácula do Brasil deturpadora da fruição dos direitos previstos na Carta de Outubro (MAGALHÃES, 2017).

Não obstante, dada a característica ínsita da reversibilidade, caso futuramente revogada/cassada a liminar sancionadora, assegura-se ao particular a indenização por eventuais danos morais e patri-

moniais sofridos (MAZZEI; MARQUES, 2014). Outrossim, caso futuramente confirmada a liminar pelo trânsito em julgado da decisão condenatória, o particular faz *jus* à detração do período (TEIXEIRA, 2017).

## CONCLUSÃO

Nesse estudo, o objetivo foi discorrer sobre sanção administrativa (JUSTEN FILHO, 2018), especificamente sobre a abrangência da proibição de contratar com o Poder Público, mediante cotejo da Lei 8.429 de 1992 e Lei 8.666 de 1993 à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O alcance dessa sanção foi reiteradamente discutido na doutrina (PESTANA, 2013). Também, analisou-se o momento processual adequado para imposição da sanção, considerados diversos princípios envolvidos, tais como livre iniciativa, moralidade administrativa e devido processo legal.

Destacou-se a proibição de contratar com o Poder Público como medida de consequências severas, tendentes a conduzir as empresas sancionadas a graves crises financeiras e falimentares (TEIXEIRA, 2016).

Portanto, nesse panorama, abordou-se no primeiro capítulo, a aludida sanção nos termos da Lei de Licitações, no primeiro tópico, e da Lei de Improbidade, no tópico subsequente. Verificou-se uma aparente incongruência na jurisprudência do STJ, na medida em que, acertadamente, expande a sanção do art. 87, III, Lei nº 8.666/93 para o âmbito nacional, porém refuta essa ampliação na sanção da LIA, a qual expressamente faz menção ao “Poder Público” e, segundo a correta majoritária doutrina, também deve ser cominada em âmbito nacional.

No capítulo seguinte, mostrou-se a celeuma referente à fase processual oportuna para a aplicação da punição em foco, concluindo-se pela possibilidade de, liminarmente, afastar a empresa das licitações e contratações com o ente público, sem danos ao federalismo nem à legalidade; em prol do Estado Democrático de Direito, da moralidade pública, proteção aos cofres públicos, segurança jurídica e combate, instrumentalizado também pela LIA, à corrupção.

Por fim, os objetivos foram cumpridos, segundo a metodologia indicada, apurando-se os resultados apresentados, os quais corroboram a relevância do presente artigo, notadamente diante dos dados listados na introdução.

Por derradeiro, uma limitação é a falta do Direito comparado, que muito contribuiria para as discussões sobre o impactante tema da improbidade administrativa em cotejo com outros ordenamentos jurídicos no exterior.

Aprovado em: 10/6/2019. Recebido em: 29/3/2019.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação por improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell. (coord.) **Improbidade administrativa**: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

AVELAR, Maria Carla de. O trânsito em julgado e o cumprimento de decisão judicial que comina a sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/92. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 12, n. 134, abr. 2012.

BELMONTE, Rodrigo de Andrade. O novo Código de Processo Civil, as cautelares e a Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 135, p. 332-334, mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.292/95**. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526&ord=1>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Ceis**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603245-ceis>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências (Revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 38, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm). Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009. Altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L12120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12120.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). REsp. 520.553/RJ. Administrativo. Licitação. Mandado de segurança preventivo. Declaração de inidoneidade exarada pelo Estado do Rio de Janeiro. Impossibilidade de contratação com a Administração Pública. Aplicação a todos os entes federados. Relator: Ministro Herman Benjamin, 3 de novembro de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2011b. Disponível em:

[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=922193&num\\_registro=200300272646&data=20110210&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=922193&num_registro=200300272646&data=20110210&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). REsp. 1.385.582/RS. Administrativo e Processual Civil. Ação Civil Pública. Improbidade. Medida liminar *inaudita altera pars*. Poder geral de cautela (art. 804 CPC). Exceção ao art. 17, § 7º, da LIA. Tutela específica de caráter não exclusivamente sancionatório. Viabilidade. Relator: Ministro Herman Benjamin, 1 de outubro de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 15 de agosto de 2014. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1255649&num\\_registro=201301555655&data=20140815&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1255649&num_registro=201301555655&data=20140815&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). AgInt no REsp. 1.382.362/PR. Processo Civil e Administrativo. Suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar. Alcance da Penalidade. Toda a Administração Pública. Agravante: Daltre Construções e Empreendimentos LTDA. Agravado: Estado do Paraná. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 7 de março de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 31 de março de 2017a. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1577194&num\\_registro=201301345226&data=20170331&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1577194&num_registro=201301345226&data=20170331&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma), AgInt no REsp. 1.589.661/SP. Administrativo. Improbidade. Justiça Estadual. Competência. Julgamento antecipado da lide. Súmula 7 do STJ. Incidência. Art. 10 da lei n. 8.492/1992. Dolo ou culpa. Desconstituição de premissas fáticas. Impossibilidade. Sanção imposta. Modulação. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 21 de fevereiro de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 24 de março de 2017b. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1573908&num\\_registro=201501256044&data=20170324&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1573908&num_registro=201501256044&data=20170324&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). REsp. 1.447.774/SP. Administrativo e Processual Civil. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Recurso de apelação. Efeito suspensivo. Exceção. Microsistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos. Relator: Ministro Francisco Falcão, 21 de agosto de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 27 de agosto de 2018b. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1742607&num\\_registro=201400805782&data=20180827&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1742607&num_registro=201400805782&data=20180827&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). AgInt no TP nº 1.492/RJ. Processual Civil. Agravo Interno no pedido de tutela provisória. Código de Processo Civil de 2015. Aplicabilidade. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Sanção de proibição de contratar com o Poder Público. Alcance. [...]. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 27 de novembro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 6 de dezembro de 2018c. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1776976&num\\_registro=201801180999&data=20181206&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1776976&num_registro=201801180999&data=20181206&formato=PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2.962, de 18 de novembro de 2015. Representação. Supostas irregularidades ocorridas na condução da concorrência 1/2015. Licitação custeada com recursos federais repassados por meio de termo de compromisso. Oitiva. Argumentos apresentados insuficientes para descaracterizar a inabilitação indevida do autor da representação. Conhecimento e provimento. Fixação de prazo para a anulação do ato que inabilitou a licitante. Expedição de ofício de ciência à prefeitura sobre as consequências jurídicas do descumprimento da medida corretiva estabelecida e sobre a jurisprudência do TCU acerca da extensão da penalidade do artigo 87, inciso III, a Lei 8.666/1993. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/?KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34631/DT%20RELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/o/sinonimos%3Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/?KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34631/DT%20RELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/o/sinonimos%3Dfalse). Acesso em: 27 jun. 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; AZEVEDO, Euro Sabino de. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração: abrangência nacional da penalidade. **Revista Juris Plenum de Direito Administrativo**, Caxias do Sul, v. 5, n. 17, p. 167-190, mar. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, José Nilo de. Proibição de contratar com o Poder público. Extensão da pena do art. 12, III, da Lei de improbidade administrativa. Necessidade de interpretação estrita. Interpretação ampla da doutrina e jurisprudência. Necessidade de declaração de nulidade dos contratos firmados após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Declaração de nulidade, via administrativa ou judicialmente. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 9, n. 29, jul. 2008.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; PEIXOTO, Ravi. **Novo Código de Processo Civil**: anotado com dispositivos normativos e enunciados. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**: Lei 8.429/1992 comentada. São Paulo: Método, 2011.

FERREIRA, Hélio Rios. Sanções da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 10, n. 111, p. 84-97, mar. 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MAGALHÃES, Cândida Alzira Bentes de; SENHORAS, Elói Martins. Lei de improbidade administrativa: 25 anos de combate à corrupção. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 141, p. 26-32, set. 2017.

MARQUES, Silvio Antônio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Primeiras linhas sobre a responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em caso de “insucesso final” da ação de improbidade administrativa. **Revista Jurídica**, São Paulo, v. 62, n. 440, p. 09-44, jun. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MUKAI, Toshio. A pena de suspensão temporária de licitar e contratar está adstrita ao órgão e/ou entidade pública que a aplicou. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, n. 3, maio 2001.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Por uma sistematização da recente mudança da LINDB pela Lei nº 13.655/2018. **Revista Fórum de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 7, n. 18, maio/ago. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012.

TEIXEIRA, João Pedro Accioly. Os contornos objetivos da proibição de contratar com o poder público por improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 54, p. 185-216, set. 2016.

TEIXEIRA, João Pedro Accioly. Aspectos processuais da proibição de contratar com o Poder Público em decorrência de ato ímprobo. **Revista Brasileira de Direito Tributário**, Porto Alegre, v. 11, n. 62, p. 81-112, maio/jun. 2017.

### **Fábio Bragança Zago**

*Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.*

*Especialista em Direito Civil e Processual Civil de acordo com o novo CPC – ESMA/DF.*

*Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do*

*Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT.*

*Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.*

*Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília – UnB.*

*Servidor Público do Superior Tribunal de Justiça – STJ.*

[zago96@gmail.com](mailto:zago96@gmail.com)