

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais

MARIANA SCHACHERSLEHNER DELLA PASQUA

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CONCRETIZAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL**

Porto Alegre
2024

MARIANA SCHACHERSLEHNER DELLA PASQUA

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CONCRETIZAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin

Porto Alegre

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Della Pasqua, Mariana Schacherslehner
A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO
CIVIL / Mariana Schacherslehner Della Pasqua. -- 2024.
82 f.
Orientador: Klaus Cohen Koplin.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL. 2.
ALTERAÇÕES PROCESSUAIS PROMOVIDAS PELA NOVA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. I. Cohen Koplin, Klaus,
orient. II. Título.

MARIANA SCHACHERSLEHNER DELLA PASQUA

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CONCRETIZAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin

Aprovada em 21 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin (orientador)
UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Luís Wetzel de Mattos
UFRGS

Prof^a. Caroline Pomjé
FACCAT

*À minha mãe e ao meu pai, aos quais
espero ter dado muito orgulho. A mim
mesma por todo o esforço.*

AGRADECIMENTOS

Sem surpresas, meu primeiro agradecimento é endereçado aos meus pais. À minha Mãe, Cristina, que acredita e se orgulha (até demais) de mim, que me ama incondicionalmente e que é meu maior exemplo de força, carinho e irresignação. Ao meu Pai, Dylan, com quem eu me pareço (até demais), que me trouxe o amor pela leitura, pelo Grêmio, bem como me ensinou o valor do trabalho honesto. Vocês são minha maior inspiração e meu amor maior. Sem todo o apoio e carinho que vocês me proporcionaram ao longo da minha vida inteira, não sei o que seria de mim. Muito obrigada por serem exatamente quem são.

A todos os amigos que conheci e tive o prazer de conviver ao longo desses cinco anos de faculdade, meus queridos veteranos, meus colegas do 2019/2 e todos os outros que conheci pelos mais diversos motivos. Nunca imaginei que seria possível ser tão feliz em uma faculdade, e eu só posso agradecer a todos que fizeram parte dessa jornada. Tenho certeza de que acertei ao escolher o curso de Direito. Um especial agradecimento ao meu grupinho: Cacá, Isa, Ju, Lu Vargas, Lu Cirne, Manu e Yas. Obrigada por todas as risadas, por todas as festas, por todas as conversas no intervalo, por todas as viagens, por todas as noites de vinho e fofocas, por todos os surtos e, especialmente, por serem as melhores amigas que a faculdade poderia me proporcionar. Carrego cada uma de vocês em um lugar muito especial no meu coração.

À minha pequena “família processualista”, meus queridos amigos da equipe de processo. Que sorte ter encontrado pessoas tão especiais em uma atividade extracurricular. Obrigada por compartilharem e incentivarem meu amor pelo processo civil. Com vocês compartilhei algumas das minhas melhores memórias da faculdade, incluindo, sobretudo, nossa viagem para São Paulo. Também guardo cada um de vocês em um lugar muito especial.

Aos assessores do GABUGS, meu primeiro estágio: Fernando, Henrique, Érico e João Francisco. Obrigada pelas muitas risadas, discussões sobre futebol, ensinamentos sobre processo civil, honorários advocatícios e, especialmente, gratuidade judiciária. Vocês me proporcionaram o melhor ambiente para um primeiro estágio, confiaram e acreditaram muito em mim e, acima de tudo, me deram a certeza de que eu queria trabalhar com o Direito. Muito obrigada.

Ao meu orientador Professor Klaus Cohen Koplin, que alimentou meu amor pelo processo civil e, com seu jeito único de lecionar sobre tutelas jurisdicionais diferenciadas, entretinha uma turma inteira até às dez horas da noite, sem realizar chamada. Muito obrigada por todas as orientações, pelos ensinamentos e pelo apoio.

Por fim, agradeço, de um modo geral, a todos aqueles que me ajudaram a chegar até aqui, sem vocês eu nada seria.

*Alguém certamente havia caluniado Josef K.
pois uma manhã ele foi detido sem ter feito
mal algum
(Franz Kafka)*

RESUMO

Este estudo é dedicado ao exame de alterações processuais trazidas pela Lei nº 14.230 de 2021, chamada de “Nova Lei de Improbidade Administrativa”, a fim de verificar se as referidas modificações concretizam os direitos fundamentais do processo civil brasileiro e garantem, portanto, um processo mais justo e efetivo às partes envolvidas nos litígios que versam sobre improbidade administrativa. Nesse sentido, como metodologia de pesquisa, utiliza-se a revisão bibliográfica, realizando-se um cotejo entre os direitos fundamentais do processo civil e as mudanças processuais promovidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, com o intuito de averiguar se o legislador brasileiro buscou transformar o antigo processo da ação de improbidade no atual processo justo. O trabalho será dividido em dois capítulos: no primeiro, será feita uma exposição acerca dos principais direitos fundamentais do processo; no segundo, será realizado uma análise de alterações processuais promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a fim de verificar se concretizam de fato os mencionados direitos e, conseqüentemente, efetivam o modelo constitucional do processo justo.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; direitos processuais fundamentais; alterações processuais; Lei nº 14.230/2021.

ABSTRACT

This study is dedicated to examining the procedural changes brought about by Law No. 14,230 of 2021, known as the “New Administrative Improbability Law”, in order to verify whether these changes materialize the fundamental rights of Brazilian civil procedure and therefore guarantee a fairer and more effective process for the parties involved in disputes involving administrative improbity. In this sense, a bibliographical review will be used as the research methodology, making a comparison between the fundamental rights of civil procedure and the procedural changes promoted by the New Administrative Improbability Law, in order to ascertain whether the Brazilian legislator sought to transform the old process of the improbity action into the current fair process. The work will be divided into two chapters: in the first, an exposition will be made of the main fundamental rights of the process; in the second, an analysis will be made of the procedural changes promoted by Law No. 14.230/2021, in order to verify whether they actually materialize the aforementioned rights and, consequently, give effect to the constitutional model of a fair process.

Keywords: Administrative improbity; fundamental procedural rights; procedural changes; Law No. 14.230/2021.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIs	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
Antiga LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992)
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CDC	Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 1990)
CPC	Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105 de 2015)
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição
IRDR	Resolução de Demandas Repetitivas
LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230 de 2021)
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657 de 1942)
MP	Ministério Público
p.	Página
Rel.	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Vol.	Volume
§	Parágrafo
§§	Parágrafos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL	16
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS	
2.2 DIREITO FUNDAMENTAL AO DEVIDO PROCESSO LEGAL	19
2.2.1 Direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa	26
2.2.2 Direito fundamental à colaboração no processo	30
2.2.3 Direito fundamental à duração razoável do processo	32
2.2.4 Direito fundamental à tutela adequada e efetiva dos direitos	34
2.2.5 Direito fundamental à motivação das decisões judiciais	39
2.2.6 Direito ao duplo grau de jurisdição	42
2.2.7 Direito à segurança jurídica no processo	42
3 ALTERAÇÕES PROCESSUAIS PROMOVIDAS PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	47
3.1 LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	47
3.2 INDISPONIBILIDADE DE BENS	51
3.3 REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL E DOS ELEMENTOS DA SENTENÇA	59
3.3.1 Petição inicial nas ações de improbidade administrativa	60
3.3.2 Sentença nas ações de improbidade administrativa	65
3.4 DEMAIS ADIÇÕES PROCESSUAIS IMPLEMENTADAS PELA LEI Nº 14.230/2021 E A CONCRETIZAÇÃO DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO	68
4 CONCLUSÃO	74

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.230/2021 (conhecida como a Nova Lei de Improbidade Administrativa - LIA) alterou profundamente, tanto no âmbito de direito material, quanto processual, a Lei nº 8.429/1992, que versa sobre a ação de improbidade, visando a excluir distorções acarretadas pela sua incorreta aplicação.

Ocorre que muitas ações de improbidade foram ajuizadas sem elementos probatórios consistentes e sem especificação na petição inicial dos fatos que eram imputados ao réu, fatores que geraram uma banalização dessas ações e a eternização dos litígios. Ademais, as sanções decorrentes da prática de ato ímprobo culposo, previsto no art. 10 da antiga redação da Lei nº 8.429/1992, eram muito gravosas, especialmente considerando que as condutas culposas não envolviam corrupção nem violação ao princípio da moralidade administrativa.

Dessa forma, os contornos do conceito de improbidade tornaram-se indeterminados¹, bem como diversas ações de improbidade passaram a ser orientadas a fins diversos dos constitucionalmente previstos. É nesse cenário que surgiram propostas de alteração da Lei nº 8.429/1992, de modo que a Nova LIA foi promulgada com o intuito de fazer cessar situações de significativa insegurança jurídica.

Dito isso, cumpre ressaltar que o presente trabalho pretende verificar se as alterações processuais trazidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, de fato, concretizam os direitos fundamentais aplicáveis ao processo civil. Assim, a proposta do trabalho é realizar uma análise do ponto de vista do direito processual, não da ciência política, na medida em que não será avaliado se a nova redação empreendeu um combate mais efetivo contra a corrupção, por exemplo. Tampouco serão abordadas questões de direito material, como a análise pormenorizada de cada das figuras tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

Como metodologia de pesquisa, utiliza-se a revisão bibliográfica. Assim, será realizado um cotejo entre os direitos fundamentais do processo civil e as mudanças processuais promovidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, com o intuito de averiguar se o legislador brasileiro conseguiu adequar o antigo processo da ação

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 7.

de improbidade ao modelo constitucional de processo², também conhecido como processo justo³.

Antes de tudo, destaca-se a existência de debates doutrinários acerca da própria natureza da ação de improbidade administrativa, ilustrados, neste trabalho, pelos entendimentos divergentes de Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr.

De início, ressalta-se que, para ambos os autores, um processo coletivo é aquele em que a relação jurídica litigiosa é coletiva⁴. A relação jurídica coletiva ocorre quando um grupo figura no polo passivo ou ativo da demanda e quando envolve direitos de um determinado grupo (direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos). Isto é, o processo coletivo tem por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva de titularidade de um grupo de pessoas.

Por um lado, Hermes Zaneti Jr. defende que o processo da ação de improbidade administrativa seria espécie de processo coletivo, enquadrando-se no microsistema brasileiro da tutela coletiva, haja vista que a referida ação tutela direitos coletivos, tal como o combate à corrupção. Além disso, o autor assevera que o processo coletivo está voltado a servir de instrumento para garantir a efetividade do direito administrativo sancionador.⁵

Por outro, Fredie Didier Jr. refuta o entendimento supramencionado, já que nenhuma das normas próprias ao processo coletivo seria aplicada ao processo da ação de improbidade administrativa. Para sustentar seu posicionamento, Didier

² O modelo constitucional do processo é extraído, por óbvio, da CF e, a partir dele, verifica-se em que medida as disposições legais constantes do CPC e da legislação processual civil extravagante são harmônicas e compatíveis com o diploma constitucional. O processo deve ser conforme o modelo constitucional e interpretado e aplicado visando à realização concreta de valores e situações jurídicas inerentes ao Estado Democrático de Direito. É o modelo constitucional do processo que assegura os elementos para viabilizar a unidade e a ordem do sistema processual civil, seus elementos unificadores, harmonizadores e racionalizadores. Por fim, o devido processo constitucional indica as condições mínimas em que o desenvolvimento do processo deve se dar, bem como determina a conformação da atuação do Estado a um especial modelo de agir (BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil - parte geral do código de processo civil**. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2023, p. 62-71).

³ Processo justo é o modelo mínimo de conformação do processo, pautado pela colaboração do juiz para com as partes e que constitui processo capaz de prestar tutela jurisdicional adequada e efetiva, em que as partes participam em pé de igualdade e com paridade de armas, em contraditório, com ampla defesa, com direito à prova, perante juiz natural, em que todos os seus pronunciamentos são previsíveis, confiáveis e motivados, em procedimento público, com duração razoável e, sendo o caso, com direito à assistência jurídica integral e formação de coisa julgada (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 393).

⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 48.

⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 18ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 28.

ressalta que a estruturação do processo da ação de improbidade visa à proteção do réu, enquanto nas ações coletivas o objetivo é proteger um grupo e seus membros, tidos como vulneráveis. O doutrinador, ainda, salienta que há proibição expressa⁶, na própria LIA, de que a ação de improbidade administrativa tenha por objeto quaisquer das situações jurídicas coletivas previstas no art. 1º da Lei nº 7.347/1985, que rege a ação civil pública. Em suma, para Didier, a adoção de um “processo punitivo sancionador”, de caráter não-penal, seria a postura mais adequada a se tomar.

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021 e, em especial, do art. 17-D, seria possível que os debates quanto à natureza da ação de improbidade administrativa chegassem ao fim, tendo em vista que o referido dispositivo estabelece que tal ação é destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.

Contudo, parece inegável que a Lei de improbidade administrativa visa a tutelar direitos coletivos, bem como seu processo é conduzido, de regra, pelo Ministério Público (“MP”), em legitimação extraordinária⁷. Tais situações inegavelmente aproximam a ação por improbidade administrativa dos processos coletivos. Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro admite que direitos coletivos sejam tutelados por meio de ações individuais, bem como o CPC permite a coletivização de demandas individuais, por meio do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas⁸ (“IRDR”), por exemplo. Na primeira hipótese, cumpre destacar que o CDC é expresso ao permitir o ajuizamento de ações individuais que pretendem tutelar direitos difusos ou coletivos,

⁶ Nova Lei de Improbidade Administrativa. Art. 17-D, parágrafo único. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. [...] Parágrafo único Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

⁷ Ocorre que, quando o STF consagrou a legitimidade da pessoa jurídica de direito público lesada, por meio das ADIs 7042 e 7043, trata-se de legitimação ordinária, uma vez que o ente público visa titular direito próprio em nome próprio.

⁸ Mecanismo previsto no art. 976 do CPC que permite, após sua admissão, o julgamento de demanda em multiplicidade, com idêntica questão de direito, e sobre matéria não afetada pelos Tribunais Superiores, cuja decisão terá efeito vinculante sobre todas as matérias em trâmite e que eventualmente venham a ser demandadas. O instituto quer viabilizar uma verdadeira concentração de processos que versem sobre uma mesma questão jurídica no âmbito dos tribunais e permitir que a decisão a ser proferida vincule todos os demais casos que estejam sob a competência do tribunal julgador (BUENO, Cássio Scarpinella. **Projetos de novo Código de Processo Civil comparados e anotados**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 467).

com base na regra do art. 104 do diploma consumerista. O referido dispositivo afirma que as ações coletivas ajuizadas em razão da violação ou inobservância de direitos difusos ou coletivos dos consumidores não induzem litispendência para as ações individuais.

Por tais fundamentos, numa visão inicial, é possível que ambas correntes doutrinárias não sejam excludentes e que os debates ainda estejam longe do fim.

O presente trabalho será dividido em dois capítulos: no primeiro, será apresentado o sistema dos direitos fundamentais do processo civil brasileiro, envolvendo os direitos fundamentais ao processo justo, à colaboração no processo, à tutela adequada e efetiva dos direitos, ao contraditório e à ampla defesa, à motivação das decisões, à segurança jurídica no processo e à duração razoável do processo. No segundo, será realizada uma análise das alterações processuais promovidas pela Lei nº 14.230/2021, com o escopo de verificar se concretizam os mencionados direitos e, conseqüentemente, efetivam o modelo constitucional do processo. Ao final, alinham-se as principais conclusões alcançadas.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL

Neste capítulo, será realizada, uma análise sobre os direitos fundamentais e suas principais características. Após, será estudado o direito fundamental ao devido processo legal e os direitos dele decorrentes, que possuem maior relação com a LIA, quais sejam: (i) direito ao contraditório e à ampla defesa; (ii) direito à colaboração no processo; (iii) direito à duração razoável do processo; (iv) direito à tutela adequada e efetiva dos direitos; (v) direito à motivação das decisões judiciais; (vi) direito ao duplo grau de jurisdição; e (vii) direito à segurança jurídica no processo.

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, em síntese, são os direitos da pessoa humana constitucionalmente protegidos, estando positivados no rol do art. 5º da CF. Inclusive, esse elenco não é taxativo; conseqüentemente, existem outros direitos fundamentais esparsos ao longo do texto constitucional (art. 5º, § 2º, da CF). Os direitos fundamentais visam a combater arbitrariedades eventualmente cometidas pelo Estado, enquanto o conjunto de direitos que compõem o devido processo legal busca evitar a existência de processos *kafkianos*, ou seja, injustos.

O referido diploma constitucional confere proteção especial aos direitos fundamentais, na medida em que as normas definidoras das garantias e direitos fundamentais possuem aplicação imediata (art. 5º, § 1º, da CF), bem como estão inseridos no rol das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF), de modo que não podem ser objeto de proposta de emenda tendente a aboli-las.

No que tange às características dos direitos fundamentais, cumpre ressaltar que os direitos fundamentais são universais, relativos (isto é, não são absolutos, podendo um direito ser preterido em detrimento de outro, a depender das particularidades do caso concreto), indivisíveis, irrenunciáveis, inalienáveis (não podem ser, inclusive, oferecidos em garantia), imprescritíveis e exercíveis ao mesmo tempo, de forma concorrente e cumulativa⁹.

Ademais, os direitos fundamentais impõem obrigações de proteção ao Estado e, conseqüentemente, visam à edição de normas que visam proteger um particular contra o outro.

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Princípios fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 43.

Os direitos fundamentais possuem eficácias vertical e horizontal, as quais aludem à distinção entre a eficácia dos direitos fundamentais sobre o Poder Público e a eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre os particulares¹⁰. A eficácia vertical refere-se às relações entre o particular e o Estado, ela vincula o legislador, o administrador e o juiz aos direitos fundamentais. Isto é, os direitos fundamentais, aí inclusos os direitos processuais fundamentais, devem ser observados nas relações havidas entre o Poder Público e os particulares.

Já a eficácia horizontal, também conhecida como eficácia privada ou externa dos direitos fundamentais, dispõe que os direitos fundamentais, de igual forma, devem vigorar nas relações entre particulares, embora se sustente que, no caso de manifesta desigualdade entre os particulares, conforme se verifica nas relações de consumo e trabalhistas, também existe relação de natureza vertical.

Isso determina, por óbvio, que os direitos fundamentais do processo civil brasileiro se aplicam às relações jurídicas privadas, de maneira que o Estado não é o único sujeito passivo dos direitos fundamentais.

Nas relações entre particulares, quando uma norma editada pelo Estado, que se propõe a promover os direitos fundamentais, não é observada, surge ao particular protegido pela norma o direito de se voltar contra o particular que a descumpriu. Nesse cenário é que se pode observar claramente como os direitos fundamentais se comportam nas relações particulares.

Por fim, faço referência às dimensões, ou gerações, dos direitos fundamentais estabelecidas pela doutrina. Vale ressaltar, ainda, que não há consenso absoluto doutrinário quanto ao número ou conteúdo de gerações ou dimensões de direitos fundamentais, havendo consenso somente com relação aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são aqueles que protegem as liberdades do indivíduo contra o poder arbitrário do Estado, eles remetem à busca pelo papel negativo, de abstenção do Estado. Busca-se proteger liberdades individuais e restringir a ação do Estado em face do indivíduo. Nesse sentido, oportuno referir que o STF já estabeleceu que pessoas jurídicas também detém titularidade de direitos fundamentais.

¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 82.

Seu marco histórico está no final do século XVIII, com as revoluções liberais, nas quais eram pleiteados direitos decorrentes da liberdade e dos direitos políticos, ou seja, direito de reunião, associação, propriedade etc. Assim, os direitos de primeira dimensão têm como titular o indivíduo e são os direitos de resistência e oposição perante o Estado. No âmbito do processo civil, é possível citar, como exemplos paradigmáticos de direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos ao contraditório, à prova (com a vedação de provas ilícitas) e à motivação das decisões judiciais.

Embora as revoluções liberais, como a Guerra de Independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa e, sejam o marco histórico dos direitos fundamentais de primeira dimensão, já existiam registros de direitos civis e políticos em documentos esparsos e mais longínquos, como na *Magna Carta*, que remonta ao ano de 1215, e no *Bill of Rights*, de 1689.

Já os direitos fundamentais de segunda dimensão, marcados pelo valor da igualdade, exigiram uma postura ativa do Estado, que deveria garantir efetivamente a promoção dos direitos sociais.

O marco histórico que impulsionou os direitos fundamentais de segunda geração é a Revolução Industrial no continente europeu, a partir do século XIX. Sob tal contexto, busca-se uma postura ativa do Estado a fim de combater as péssimas condições de trabalho a que eram submetidos os trabalhadores e resguardar os direitos sociais.

Em suma, os direitos de segunda dimensão envolvem prestações positivas do Estado e são marcados por reivindicações de normas trabalhistas e de assistência social. A Constituição Mexicana (de 1917), a Constituição de Weimar (de 1919), bem como a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, são exemplos de documentos que evidenciam direitos sociais, culturais e econômicos. O direito à assistência jurídica integral e gratuita, por sua vez, é exemplo claro de direito processual fundamental de segunda dimensão, na medida em que impõe uma atuação ativa e efetiva do Estado.

Por fim, os direitos fundamentais de terceira dimensão dizem respeito aos direitos difusos e coletivos, também conhecidos como direitos de fraternidade. A terceira dimensão é marcada pelo valor da solidariedade, na qual não se exige do Estado uma postura negativa ou positiva, mas, sim, a de se pleitear o exercício de direitos de titularidade coletiva, cuja responsabilidade é de todos.

Tem como fato gerador histórico o período de pós-guerras no final do século XX, no qual surge uma preocupação com o futuro da humanidade, com o ideal de uma sociedade mais justa e solidária. Dessa forma, é possível concluir que os direitos fundamentais de terceira dimensão são direitos transindividuais, que extrapolam a esfera individual do indivíduo, concernentes à proteção da humanidade.

Como exemplos de direitos de terceira dimensão pode-se citar o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, o direito ao desenvolvimento, o direito de comunicação etc. No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (“CDC”), Lei nº 8.078/1990, é exemplo de diploma legal que tutela direitos coletivos, isto é, direitos fundamentais de terceira dimensão. No que tange ao processo civil brasileiro, os direitos fundamentais de terceira geração não aparecem, claramente, em nenhum direito processual fundamental, contudo, podem ser observados em certos institutos processuais, como na legitimação adequada, exigida para proposição de ações coletivas¹¹.

Feita essa introdução sobre o que constituem direitos fundamentais, serão analisados na sequência os direitos fundamentais do processo civil brasileiro que possuem maior relação com a Lei nº 14.230/2021. Ainda que não estejam inclusos no próximo tópico vários direitos fundamentais processuais consagrados no texto constitucional, não se pode dizer, contudo, que estejam completamente ausentes da nova redação da LIA, já que foram concretizados, em menor ou maior grau, ao longo de seu texto.

2.2 DIREITO FUNDAMENTAL AO DEVIDO PROCESSO LEGAL

O direito ao devido processo legal, também conhecido como processo justo ou processo equitativo, está consagrado no art. 5º, LIV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), dispositivo que determina que ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem a observância do devido processo legal. Aliás, cumpre ressaltar que as normas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicação imediata e eficácia direta, de modo que não é necessário regulamentação em legislação infraconstitucional para que sejam aplicadas.

¹¹ Nesse sentido, Edilson Vitorelli suscita a existência de um devido processo legal coletivo, que será abordado posteriormente (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020).

A noção de devido processo legal, como cláusula de proteção contra o poder arbitrário e indiscriminado do Estado, remonta ao Édito de Conrado II, decreto feudal alemão de 1037, no qual pela primeira vez se registra expressamente a ideia de que até mesmo o Imperador, expressão do poder supremo, está submetido às “Leis do Império”. Tal decreto inspirou a redação da *Magna Carta* de 1215, pacto entre o Rei João e os barões, que consagrava a submissão do rei inglês à *law of the land*, expressão equivalente ao devido processo legal¹². Segundo a cláusula nº 39 da *Magna Carta* nenhum homem livre será detido ou preso, nem privado de seus bens, banido ou exilado ou de algum modo prejudicado, senão mediante um juízo legal de seus pares ou segundo a lei da terra¹³. Ou seja, a consagração e origem do devido processo legal são oriundos do feudalismo germânico.

O direito ao devido processo legal exige a observância de um procedimento legal, ordenado e regular¹⁴. No entanto, não basta seguir um procedimento para consagrar o direito fundamental ao devido processo legal. Isto é, para se obter um processo justo ainda é preciso não negligenciar os direitos fundamentais. Assim, pode-se dizer, numa perspectiva mais contemporânea, que o devido processo legal é um processo no qual se respeitam direitos fundamentais. Dizendo de forma ainda mais sintética, direito ao devido processo legal nada mais é do que o direito a um processo justo.

Nessa linha, é digno ressaltar que o direito ao devido processo legal é típico exemplo de justiça processual imperfeita, para a qual a mera observância de um procedimento legal não garante completamente a obtenção de um resultado justo. Em suma, o devido processo legal se perfectibiliza quando um procedimento regulado por Lei é permeado pelos direitos fundamentais do processo civil. No mais, o processo será justo e adequado quando os atos praticados no curso processual forem proporcionais e razoáveis ao ideal de protetividade do direito alegado, ou seja, quando observarem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade¹⁵.

¹² DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 74-5.

¹³ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 17.

¹⁴ Para Nelson Nery Junior, o devido processo legal, no sistema brasileiro, se traduz na possibilidade efetiva de a parte ter acesso à justiça, deduzindo pretensão e defendendo-se do modo mais amplo possível (NERY JR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

¹⁵ ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 163/2008, p. 613-624, 2008. Disponível em:

Além disso, a doutrina norte-americana reconhece que o *due process of law* possui duas dimensões: (i) o *procedural due process of law* (ou devido processo legal procedimental), que se perfectibiliza quando um procedimento regulado por Lei é permeado pelos direitos fundamentais do processo civil¹⁶; e (ii) o *substantive due process of law* (ou devido processo legal substancial), o qual impõe que os atos praticados no curso processual sejam proporcionais e razoáveis ao ideal de protetividade do direito alegado, devendo observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade¹⁷. Para os fins do presente trabalho, devido processo legal e processo justo serão equivalentes ao *procedural due process of law*, ficando fora do escopo da pesquisa a dimensão substancial do *due process*.

Assim, pode-se inferir que o direito ao devido processo legal é composto por vários direitos fundamentais, como o direito ao contraditório e à ampla defesa, à igualdade entre as partes, à decisão justa e fundamentada, dentre outros direitos consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro, que serão individualmente analisados posteriormente na medida de sua relevância para a compreensão da reforma processual introduzida pela Nova Lei de Improbidade Administrativa. Apenas quando os direitos fundamentais do processo civil são observados é que se efetiva o direito ao processo justo. O devido processo legal constitui cláusula geral, de onde se podem retirar outros princípios e direitos fundamentais.

O direito fundamental ao processo justo obriga todo o Estado Constitucional, de modo que os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, são seus destinatários¹⁸. Os poderes estatais têm o dever de viabilizar o direito ao devido processo legal para que seus titulares possam exercer devidamente suas posições jurídicas. Nessa direção, são titulares do direito ao processo justo todas as pessoas

<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro-revista-de-processo.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹⁶ Sérgio Mattos assevera que o *procedural due process* diz respeito aos processos e procedimentos que o Estado deve observar antes de privar alguém da vida, da liberdade ou da propriedade [MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. Devido processo legal e proteção de direitos. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009. p. 30].

¹⁷ ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 163/2008, p. 613-624, 2008. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro-revista-de-processo.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹⁸ Nesse sentido, a explicitação das garantias fundamentais derivadas do devido processo legal, como preceitos desdobrados nos incisos do art. 5º, da CF, é uma forma de enfatizar a importância dessas garantias, norteadando a administração pública, o Legislativo e o Judiciário para que possam aplicar a cláusula sem maiores indagações (NERY JR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

físicas e jurídicas, na medida em que a doutrina brasileira é unânime ao dispor que as pessoas jurídicas podem ser titulares de direitos fundamentais. Em verdade, qualquer ente dotado de personalidade processual, capacidade para ser parte, é titular do direito ao processo justo, seja ele pessoa física ou jurídica.

Valiosas as lições de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero sobre o tema, os quais entendem o processo justo como:

Processo capaz de prestar tutela jurisdicional adequada e efetiva, em que as partes participam em pé de igualdade e com paridade de armas, em contraditório, com ampla defesa, com direito à prova, perante juiz natural, em que todos os seus pronunciamentos são previsíveis, confiáveis e motivados, em procedimento público, com duração razoável e, sendo o caso, com direito à assistência jurídica integral e formação de coisa julgada.¹⁹

Nessa linha, segundo compreende Nelson Nery Júnior:

O devido processo (processo justo) pressupõe a incidência da isonomia; do contraditório; do direito à prova; da igualdade de armas; da motivação das decisões administrativas e judiciais; do direito ao silêncio; do direito de não produzir prova contra si mesmo e de não se autoincriminar; do direito de estar presente em todos os atos do processo e fisicamente nas audiências; do direito de comunicar-se em sua própria língua nos atos do processo; da presunção de inocência; do direito de duplo grau de jurisdição no processo penal; do direito à publicidade dos atos processuais; do direito à duração razoável do processo; do direito ao julgador administrativo e ao acusador e juiz natural; do direito a juiz e tribunal independentes e imparciais; do direito de ser comunicado previamente dos atos do juízo, inclusive sobre as questões que o juiz deva decidir *ex officio*, entre outros derivados da procedural *due process clause*.²⁰

Em semelhante sentido é o entendimento de Sérgio Luís Wetzel de Mattos:

Em síntese: o direito fundamental ao devido processo legal deve ser concebido como direito fundamental a um processo justo, vale dizer, como direito a um processo legal e informado por direitos fundamentais, realizado em clima de boa-fé e lealdade de todos aqueles que dele participam, adequado ao direito material e às exigências do caso concreto, e, enfim, voltado para obtenção de uma proteção judicial efetiva.²¹

Para Humberto Ávila o devido processo legal compreende:

A existência de contraditório e ampla defesa é adequada e necessária à proteção de um direito, pois sem essas condições as partes não poderão produzir provas e argumentos indispensáveis à demonstração da realização ou restrição do referido direito; a existência de um juiz natural imparcial é

¹⁹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 393.

²⁰ NERY JR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

²¹ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 201.

elemento adequado e necessário à proteção de um direito, pois sem ele as alegações e as provas produzidas não serão avaliadas de modo a demonstrar a realização ou restrição do direito; as exigências de publicidade e fundamentação dos atos praticados são elementos adequados e necessários à proteção de um direito, pois sem elas as partes não têm como tomar conhecimento dos atos e das razões que podem demonstrar a realização ou restrição do direito.²²

Importante salientar que o referido direito impõe que as partes atuem em conformidade com a boa-fé objetiva (art. 5º do CPC), exigindo o *fair trial*. Tal fato, por óbvio, não significa que as partes devem colaborar entre si (como será visto na sequência), porquanto os litigantes obedecem a diferentes interesses no que tange à sorte do litígio. É da natureza intrínseca de um processo judicial a existência de conflito entre as partes; o princípio da colaboração visa apenas a organizar a participação do juiz e das partes no processo de forma equilibrada.

Quando as partes atuam de modo leal, ao não violar o contraditório, por exemplo, é maior a probabilidade de se alcançar a verdade provável. Dessa forma, o direito ao processo justo requer, para sua concretização, efetiva adequação do processo ao direito material, para obtenção de uma decisão justa, entendida como a decisão de mérito fundada no direito material, o que não é igual a uma decisão favorável à parte.

O processo justo pode determinar, também, a interdição de um formalismo exacerbado. Inegável que as formalidades são indispensáveis para garantir um processo justo e efetivo, contudo, quando se revelam excessivas, o direito ao devido processo legal enseja a retirada de procedimentos inúteis ou desnecessários²³.

O atual CPC consagra a limitação do formalismo exacerbado em seus artigos 277 (o ato é considerado válido quando alcançar sua finalidade, mesmo que tenha sido realizado de modo diverso do que previsto na Lei), 282, §1º (o ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte), e 283 (o erro de forma no processo acarreta tão somente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados).

²² ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”?. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 163/2008, p. 613-624, 2008. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro-revista-de-processo.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

²³ Consoante a famosa fórmula de Rudolph von Jhering, e recolhida por Carlos Alberto Alvaro de Oliveira: “A forma é inimiga jurada do arbítrio e irmã gêmea da liberdade” (ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. Do formalismo no processo civil. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 7, nota nº 16).

Por fim, oportuno mencionar que o devido processo legal não exclui a possibilidade de erros judiciários, embora seja inegável que a probabilidade de obtenção de uma decisão justa seja maior com a observância dos ditames do processo justo.

Nesse sentido, o STF já consagrou que é a boa aplicação dos direitos fundamentais de caráter processual que permite distinguir o Estado de Direito do Estado Policial, bem como os direitos de caráter processual cumprem papel fundamental na concretização do moderno estado democrático de direito.

Por outro lado, no âmbito do direito processual coletivo brasileiro, o processo coletivo é sempre o mesmo, de regra, pouco importando se o direito discutido nos autos é difuso, coletivo ou individual homogêneo. Ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro, ou ao menos aquele decorrente do microssistema dos processos coletivos, não construiu modelos procedimentais adaptáveis às particularidades dos conflitos coletivos. Nesse cenário, Edilson Vitorelli propôs a construção do devido processo legal coletivo a partir do tipo de conflito, o qual impõe que o processo seja adequado ao caso concreto (e não ao direito coletivo, já que o procedimento é o mesmo independentemente do tipo de direito)²⁴.

O autor estudou a aplicação do devido processo legal aos litígios coletivos, tendo em vista a histórica dificuldade de aplicação ortodoxa e radical do contraditório e da ampla defesa, elementos essenciais do processo justo, no contexto do processo coletivo, em virtude da impossibilidade fática de que todos os sujeitos concernentes ao conflito estejam presentes no processo nos quais são interessadas. Portanto, o processo coletivo que atualmente vigora no ordenamento jurídico brasileiro não é apto a construir mecanismos para a participação efetiva da comunidade lesada. Vitorelli busca, em sua obra, delinear um esquema que, ao mesmo tempo, viabilize a condução de um processo coletivo sem, todavia, implicar a exclusão dos titulares do direito material²⁵.

O autor aduz que a impossibilidade de aplicação pura e simples dos direitos processuais fundamentais aos litígios coletivos²⁶ decorre da ausência de comunhão

²⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. v. 4. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 125.

²⁵ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020, p. 19-20.

²⁶ O devido processo legal, como entendido na jurisdição singular, não comporta traslado puro e simples para o ambiente processual coletivo, mas reclama uma reciclagem, que passa pela releitura

de interesses entre os representantes e representados, oriunda do aumento da complexidade social, que passou a refletir os ideais liberais e individualistas da contemporaneidade no processo civil. Ocorre que, no processo coletivo atual brasileiro, é possível que os representados se sintam alienados e desumanizados, haja vista que sua participação processual, quando ocorre, é, aparentemente, ineficiente. Nesse cenário, Vitorelli entende como necessária a definição de estratégias que contemplem tanto o respeito à autonomia dos atores sociais, quanto possibilitem decisões eficientes e passíveis de serem implementadas:

A resposta do presente estudo, para conciliar essa divergência, é a de que a formulação dos elementos do processo coletivo não pode partir da consideração abstrata dos direitos em situação de integridade, mas sim do litígio coletivo, empiricamente verificado. As características do litígio permitem que se defina a titularidade do direito lesado e, a partir dela, o papel do legitimado coletivo na obtenção de sua tutela jurisdicional, em nome da sociedade ausente do processo. Esse papel será tão mais condicionado pelos interesses manifestados pela sociedade titular do direito quanto maiores forem os impactos pessoalmente suportados por seus membros, em razão da lesão ou ameaça constatada.²⁷

Ou seja, participação e representação são os alicerces do devido processo legal coletivo, uma vez que a necessidade empírica de que exista processo coletivo não pode prevalecer, de maneira absoluta, sobre o direito das pessoas e dos grupos sociais representados, de definir o que é melhor para si. Ao final, ressalta-se que, para implementação do devido processo legal coletivo e seus institutos, é preciso não apenas realizar alterações legislativas, mas também é preciso alterar o modo de atuação adotado cotidianamente pelos operadores do Poder Judiciário²⁸.

Em sentido semelhante, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. entendem que o devido processo legal precisa ser adaptado ao processo coletivo, que exige regramento próprio para diversos institutos, que devem adaptar-se às suas particularidades, tais como a competência, legitimidade, coisa julgada, intervenção de terceiros, execução etc. Os autores destacam como princípios autônomos do direito processual coletivo os princípios da: (i) adequada representação; (ii) competência

do arsenal existente, a par da criação de categoria específicas, se e quando necessário (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**: teoria geral das ações coletivas. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 286).

²⁷ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020, p. 503.

²⁸ *Ibidem*, p. 504.

adequada²⁹; (iii) certificação adequada; (iv) informação e publicidade adequada e; (v) coisa julgada diferenciada e com extensão *secundum eventum litis*³⁰ da decisão favorável ao plano individual³¹.

Dessa forma, é possível inferir que o processo coletivo também deve estar imbuído dos direitos fundamentais processuais que, em conjunto, formam o modelo constitucional do processo, direitos que, contudo, devem ser adequados às particularidades fáticas dos conflitos coletivos.

Introduzido o direito fundamental ao devido processo legal, passo à análise minuciosa dos direitos fundamentais processuais que possuem maior relação com as alterações processuais promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

2.2.1 Direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa

O direito ao contraditório está consagrado no art. 5º, LV, da CF, assegurando aos litigantes, de processos judiciais ou administrativos, o exercício do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes. Tal qual o direito ao devido processo legal, o direito ao contraditório tem aplicabilidade direta e imediata, sendo dispensáveis disposições de legislação infraconstitucional para concretizá-lo.

Tradicionalmente, para concretização do contraditório, bastava a observância do binômio *conhecimento-reação*, no sentido de que a parte deveria apenas ter a oportunidade de conhecer as alegações feitas no processo pela contraparte e deveria ter o direito de, querendo, contrariá-las. Contudo, tal concepção é insuficiente, haja vista que reduz o contraditório à condição de ferramenta de mera contraposição de alegações e de provas.

Com efeito, o contraditório é muito mais abrangente e se aplica, inclusive, ao juiz (art. 7º do CPC), não somente às partes. É incontestável que o juiz é igualmente destinatário do contraditório, possuindo o dever não só de velar pelo contraditório

²⁹ O devido processo legal impõe um processo adequado, que, dentre outros atributos, é aquele que se desenvolve perante um juízo adequadamente competente [DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 155].

³⁰ A coisa julgada *secundum eventum litis* é aquela que se forma em apenas um dos possíveis resultados do processo: procedência ou improcedência (DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. v. 2. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 652).

³¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 144-146.

entre as partes, mas fundamentalmente a ele também se submeter³². Em relação ao dever do juiz de zelar pelo efetivo contraditório, nos moldes do art. 7º do CPC, Antônio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer ressaltam a conexão existente entre os princípios constitucionais da igualdade e do contraditório, razão pela qual é permitido ao órgão julgador intervir no processo com o intuito de promover o efetivo contraditório e, por consequência, a igualdade processual³³. Nesse sentido, o juiz deve atuar para neutralizar desigualdades eventualmente existentes entre as partes e promover uma equivalência de oportunidades.

O contraditório compreende o direito das partes de serem ouvidas e informadas, bem como estabelece que suas razões devem ser examinadas em juízo, incumbindo ao juiz, por outro lado, dirigir o processo, analisar as razões apresentadas pelas partes e, conseqüentemente, proferir decisão fundamentada e fundada em elementos sob os quais as partes tiveram a oportunidade de se manifestar sobre.

Assim, o núcleo do contraditório consiste na possibilidade efetiva de influenciar o convencimento do juiz e o próprio conteúdo da decisão judicial. Aliás, o exercício do contraditório é a maior expressão do direito de defesa, expressa na capacidade de influir ativamente sobre o desenvolvimento e o resultado do processo. O contraditório representa a garantia máxima de informação e manifestação dos interessados no litígio, possuindo, sobretudo, função de princípio norteador de verdadeiro debate judicial, tornando possível o exercício do direito de influenciar e condicionar a formação da vontade estatal, impondo deveres às partes e ao juiz. Aliás, a melhor doutrina entende que a lide terá a solução mais justa e o direito objetivo será mais resguardado quanto maior for a participação dos autores no processo³⁴.

Todas as decisões do juiz devem se basear em fatos e provas previamente debatidos pelas partes. Por tal motivo, no processo civil brasileiro é vedada a chamada decisão surpresa, que toma por fundamento matérias que não foram objeto de discussão das partes, na medida em que ela não observa e sequer respeita o contraditório, condição essencial de validade no processo.

³² SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 403.

³³ CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao Novo Código de Processo Civil**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016, p. 22.

³⁴ CABRAL, Antônio Do Passo. "Contraditório". In TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (org.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 201-204.

Em síntese, é indispensável que as partes tenham a possibilidade de pronunciar-se sobre qualquer elemento apto a influenciar no convencimento do juiz e na decisão da causa, bem como é imperioso que todos os pronunciamentos judiciais se apoiem tão somente em elementos sobre os quais os litigantes já tenham se manifestado sobre, a fim de concretizar o contraditório e evitar decisões surpresas. O objetivo da vedação à decisão surpresa consiste em evitar que a parte seja surpreendida por uma decisão que não é fruto do debate construído naquele processo, mas da manifestação unilateral do juiz³⁵.

Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro permite a existência das técnicas do contraditório diferido e do contraditório eventual. Isso porque o direito ao contraditório não é o único direito que compõe o devido processo legal, é preciso harmonizá-lo com os seus demais elementos estruturantes. Isto é, o dever de consulta prévia deve ser relativizado em caso de manifesta desnecessidade³⁶, pois o dever de ouvir previamente as partes não pode implicar a busca por um contraditório inútil, sem relevância ou resultado algum para o processo³⁷. Portanto, é absolutamente lícito empregar o contraditório diferido e o eventual para organização do processo justo.

De regra, o contraditório é prévio, *audiatur et altera pars*, o que impõe que o juiz primeiramente ouça as partes para depois prolatar sua decisão. No entanto, pode ocorrer de o juiz ter de decidir de forma provisória determinada questão ao longo do curso processual antes de ouvir uma das partes (*inaudita altera parte*). É o que ocorre quando o juiz presta tutela de forma antecipada (art. 9º do CPC), por exemplo, situação em que o exercício do contraditório fica diferido para depois da concessão da tutela jurisdicional.

Como o contraditório diferido é excepcional, ele só deve ser admitido se o respeito ao contraditório prévio e tradicional representar concretamente um sério risco à efetividade da tutela a ser concedida³⁸. Aliás, oportuno ressaltar que a restrição ao contraditório ocorre em função da necessidade de adequação e efetividade da tutela

³⁵ *Ibidem*, p. 204.

³⁶ RIBEIRO, Darci Guimarães. A dimensão constitucional do contraditório e seus reflexos no projeto do novo CPC. **Revista de Processo**, v. 39, n. 232, p. 13 - 35, jun. 2014.

³⁷ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Pontos e contrapontos sobre o projeto do Novo CPC. **Editora Revista dos Tribunais**, v. 103, n. 950, pp. 17-37, dez. 2014, p. 19.

³⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 182.

jurisdicional. Não há qualquer inconstitucionalidade na postergação do contraditório, visto que a postergação objetiva concretizar o processo justo.

Tampouco há falar em inconstitucionalidade no contraditório eventual, que se realiza em outro processo na eventualidade de o interessado propor demanda para ampliação ou exaurimento da cognição. O contraditório eventual é amplamente presente nos processos que envolvem a cognição sumária ou a cognição parcial, tais como as ações possessórias, nas quais apenas se discute a posse do bem imóvel, sendo que a discussão acerca da propriedade é vedada no processo possessório. O interessado em debater o tema do domínio e da propriedade tem o ônus de propor ação para que o contraditório se amplie e se instaure sobre o ponto. Do contrário, a discussão fica restrita à questão possessória, não sendo possível o contraditório sobre a questão reservada para a eventualidade de outro processo.

Verifica-se também o modelo do contraditório eventual, por exemplo, no processo autônomo de execução de título extrajudicial e no procedimento monitório, no qual, sendo evidente o direito do autor, o juiz pode deferir a expedição de mandado de pagamento, de entrega de coisa ou para execução de obrigação de fazer ou de não fazer, sem a prévia oitiva do réu, na forma do art. 701 do CPC.

Ainda, importante tecer comentários sobre a figura da ampla defesa, a qual está prevista no mesmo dispositivo constitucional que o contraditório e caracteriza direito fundamental do demandado, consistindo no conjunto de meios adequados para o exercício do contraditório.

Tradicionalmente, a doutrina distinguia ambas as garantias, embora reconhecesse que são figuras conexas, porquanto a ampla defesa viria a qualificar o contraditório, de acordo com as lições de Delosmar Mendonça Jr., que assim dispõe:

Não há contraditório sem defesa. Igualmente é lícito dizer que não há defesa sem contraditório. (...) O contraditório é instrumento de atuação do direito de defesa, ou seja, este se realiza através do contraditório.³⁹

Atualmente, compreende-se que o contraditório e a ampla defesa se fundiram, formando uma amálgama de um único direito fundamental⁴⁰.

³⁹ MENDONÇA JR, Delosmar. **Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001, p. 55.

⁴⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 100.

Entretanto, o direito à ampla defesa determina, por si só, a declinação pormenorizada pelo autor da demanda das razões pelas quais pretende impor consequências jurídicas ao demandado, o que constitui condição para que o demandado possa compreender as razões que levaram o autor à propositura da ação e possa elaborar de forma adequada sua defesa.

Ademais, o direito à ampla defesa estabelece a adoção de procedimento de cognição plena e exauriente como procedimento padrão para tutela dos direitos. Isso não significa que o legislador não possa realizar cortes de cognição para organização do processo, a fim de garantir a tutela adequada, efetiva e tempestiva dos direitos. Ocorre que o direito à ampla defesa não é absoluto, devendo ser harmonizado com os demais direitos que compõem o devido processo legal.

O direito à técnica antecipatória é exemplo da necessidade de que o procedimento seja dotado de cognição sumária, na medida em que ele permite decisão sem o exaurimento da cognição e admite o contraditório diferido, que deverá ser exercido após a prolação de decisão. O direito à cognição exauriente – e à ampla defesa que o fundamenta – resta restringido em face da necessidade de organização de um processo capaz de prestar tutela adequada aos direitos⁴¹.

Assim, concluo estabelecendo que sem contraditório não há devido processo legal. O processo que não observa o contraditório ao longo de todo arco processual é nulo de pleno direito.

2.2.2 Direito fundamental à colaboração no processo

O modelo do processo justo é pautado pela colaboração do juiz para com as partes, que resta consagrado no art. 6º do CPC. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. A colaboração se estabelece entre o juiz e as partes e entre estas e o juiz, configurando verdadeira via de mão dupla⁴².

A colaboração entre os sujeitos do processo é pressuposto para efetivação do direito ao devido processo legal. Ela visa a organizar o papel das partes e do juiz na conformação do processo, bem como pretende distribuir de forma equilibrada o

⁴¹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 408.

⁴² ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Do formalismo no processo civil**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 194.

trabalho entre todos os seus participantes. Ou seja, é privilegiado o trabalho em conjunto do órgão jurisdicional e das partes.

Do ponto de vista ético, o processo pautado pela colaboração é um processo orientado pela busca da verdade, na medida do possível. Para tanto, é exigido de todos os seus participantes a observância da boa-fé objetiva, sendo igualmente seu destinatário o juiz.

Nesse sentido, o processo colaborativo visa a outorgar nova dimensão ao papel do juiz na condução do processo. O juiz do processo colaborativo é um juiz isonômico na sua condução e assimétrico apenas quando impõe suas decisões. Desempenha duplo papel: é paritário no diálogo e assimétrico na decisão⁴³.

A finalidade da colaboração é a organização de um processo justo, idôneo e apto a alcançar uma decisão justa e, para alcançar tal objetivo, os participantes processuais devem ter posições jurídicas equilibradas ao longo de todo arco processual. É necessário um novo dimensionamento de poderes no processo.

Para Daniel Mitidiero⁴⁴, a colaboração impõe um estado de coisas que deve ser promovido e seu fundamentado está pautado na necessidade de uma equilibrada distribuição da cota de participação para cada um dos sujeitos do processo. O autor também destaca que a colaboração se manifesta no momento em que é proferida a decisão da causa⁴⁵, que não deve ser prolatada de maneira que possa surpreender as partes (art. 10 do CPC).

Nessa linha, o juiz, no processo colaborativo, possui os deveres de esclarecimento, de diálogo, de prevenção e de auxílio para com os litigantes⁴⁶. Acima de tudo, a colaboração no processo, inerente ao Estado Constitucional, diz respeito à colaboração do juiz para com as partes, as quais, embora devam observar e pautar seus comportamento de acordo com a boa-fé objetiva, não devem colaborar entre si,

⁴³ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 395.

⁴⁴ MITIDIERO, Daniel. **A colaboração como modelo e como princípio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RB – 1.6.

⁴⁵ O autor destaca que a colaboração se manifesta (muito através do diálogo) ao longo de todo curso processual pautado pelo princípio da colaboração, inclusive na fase executória, na medida em que obriga a parte a colaborar com a pronta realização da decisão, ainda que para tanto seja estimulada por meio de medidas coercitivas (MITIDIERO, Daniel. **A colaboração como modelo e como princípio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RB – XIV).

⁴⁶ Para o detalhamento de cada um dos deveres do juiz vide MITIDIERO, Daniel. **A colaboração como modelo e como princípio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023; DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

visto que defendem interesses opostos na demanda, conforme explicitado anteriormente.

2.2.3 Direito fundamental à duração razoável do processo

O direito à duração razoável do processo resta consagrado expressamente no art. 5º, LXXVIII, da CF, o qual dispõe que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. O direito à duração razoável do processo decorre, dentre outros fatores, do fato de que o espaço temporal entre o ajuizamento da ação e a efetiva tutela do direito material podem constituir um fardo excessivamente pesado para o seu titular⁴⁷.

A tutela jurisdicional deve ser prestada em tempo útil⁴⁸, o que não significa dizer que o processo deve ser necessariamente rápido⁴⁹. A própria ideia de devido processo legal é incompatível com a celeridade a qualquer custo⁵⁰, haja vista que o processo deve promover a segurança jurídica e garantir o contraditório, por exemplo, o qual, ainda que eventual ou diferido, demanda tempo para se concretizar.

Além disso, é indiscutível que um processo rápido é um processo com maior sujeição a erros judiciários⁵¹. Por tais fundamentos, conclui-se que o direito à duração razoável do processo garante às partes direito a um processo sem dilações indevidas⁵².

⁴⁷ DOTTI, Rogéria Fagundes. **Tutela da evidência**: probabilidade, defesa frágil e o dever de antecipar a tempo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. RB-2.1.

⁴⁸ Nesse viés, para Luiz Guilherme Marinoni, não é devido processo legal aquele que se arrasta por longos anos para dar resposta ao jurisdicionado (MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do processo e tutela de urgência**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 63).

⁴⁹ Nesse sentido, a doutrina entende que a precipitação e o imediatismo não se identificam com o ideal de certeza jurídica perseguido pelo devido processo legal (DOTTI, Rogéria Fagundes. **Tutela da evidência**: probabilidade, defesa frágil e o dever de antecipar a tempo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. RB-2.1), de maneira que o processo deve ser célere e, concomitantemente, deve manter uma duração temporal necessária para que não se perca qualidade na prestação jurisdicional (TAVARES, André Ramos. **Reforma do judiciário no Brasil pós-88**: (des)estruturando a justiça: comentários completos à EC n. 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 31).

⁵⁰ Rogéria Dotti exemplifica que a necessidade de uma longa prova pericial, por exemplo, torna plenamente aceitável que se aguarde um período grande até a decisão favorável. No caso, ausente a prova pericial, dificilmente a decisão estaria amparada pela segurança jurídica (DOTTI, Rogéria Fagundes. **Tutela da evidência**: probabilidade, defesa frágil e o dever de antecipar a tempo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. RB-2.1).

⁵¹ JAUERNIG, Othmar. **Direito processual civil**. Trad. F. Silveira Ramos. Coimbra: Almedina, 2002, p. 157, *apud* MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009. p. 249.

⁵² SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 419.

Não é possível estabelecer, de modo geral, os termos de duração razoável do processo, que só pode ser aferida concretamente⁵³. Contudo, a Corte Europeia dos Direitos Humanos firmou entendimento de que, observadas as circunstâncias de cada caso concreto, devem ser observados os referidos critérios para aferir se a duração do processo é razoável ou não: (i) a complexidade da causa; (ii) o comportamento dos litigantes e de seus procuradores; e (iii) a atuação do órgão jurisdicional. Esses critérios devem ser sopesados de acordo com as peculiaridades do caso, sendo que entre eles não há hierarquia⁵⁴.

Há instrumentos que visam a concretizar o direito fundamental em tela e, conseqüentemente, combater a intempestividade da tutela jurisdicional, tais como: (i) a representação por excesso de prazo, com a possível perda da competência do juízo em virtude da demora (art. 235 do CPC); (ii) mandado de segurança contra a omissão judicial, marcada pela não prolação de decisão por tempo irrazoável, cujo pedido consistirá na prolação de decisão; (iii) aplicação de multa por litigância de má-fé (art. 80 do CPC); (iv) se decorrem prejuízos da demora injustificada, é possível ajuizar ação de responsabilidade civil contra o Estado, com a possibilidade de ação regressiva contra o juiz; e (v) a não promoção de juízes que, injustificadamente, retêm autos em seu poder além do prazo legal, hipótese trazida pela Emenda Constitucional (“EC”) nº 45/2004⁵⁵.

Dignos de citação, ainda, os mecanismos de aceleração do processo. Nessa linha, cumpre mencionar a possibilidade de concessão de tutela provisória (art. 294 e seguintes do CPC), o procedimento monitório (art. 700 e seguintes do CPC), o processo coletivo (art. 5º, LXX e LXXIII, e 129, III, da CF), o caráter interruptivo da atividade jurisdicional, a distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição (art. 93, XV, da CF), a possibilidade de julgamento monocrático pelo relator (art. 932 do CPC) etc⁵⁶.

Processo justo é, pois, processo com duração razoável, adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional.

⁵³ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 249.

⁵⁴ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 109.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 110.

⁵⁶ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009. p. 250.

2.2.4 Direito fundamental à tutela adequada e efetiva dos direitos

Processo adequado é aquele que fornece tutela adequada à realidade do direito material. Por outro lado, processo efetivo é aquele que realiza no mundo dos fatos o direito afirmado e reconhecido judicialmente. Dito isso, o presente trabalho inicialmente irá analisar a adequação processual, que possui três dimensões, quais sejam, legislativa, jurisdicional e negocial. Sobre o tema, valiosos são os ensinamentos de Fredie Didier:

O princípio da adequação pode ser visualizado em três dimensões: a) legislativa, como informador da produção legislativa das regras processuais; b) jurisdicional, permitindo ao juiz, no caso concreto, adaptar o procedimento às peculiaridades da causa que lhe é submetida; c) negocial: o procedimento é adequado pelas próprias partes, negocialmente. No segundo e no terceiro casos, a adequação é feita *in concreto*, em um determinado processo; há quem prefira, assim, designar o fenômeno de adaptabilidade, flexibilidade ou elasticidade do processo.

Inicialmente, a própria construção legislativa do processo deve ser feita tendo-se em vista a natureza e as peculiaridades do seu objeto; o legislador deve atentar para essas circunstâncias, pois um processo inadequado ao direito material pode importar verdadeira negação da tutela jurisdicional. O princípio da adequação não se refere apenas à estruturação do procedimento. A tutela jurisdicional há de ser adequada; o procedimento é apenas uma forma de encarar esse fenômeno.⁵⁷

Contudo, antes de adentrar em cada espécie de adequação, é importante trazer à baila, ainda que brevemente, os critérios de adequação formulados pelo doutrinador Galeno Lacerda.

Para Lacerda, os critérios de adequação se referiam aos sujeitos, ao objeto e à finalidade do processo. Os referidos critérios devem funcionar de modo simultâneo, haja vista que, para que o processo alcance o máximo de eficiência, suas regras e rito devem adequar-se, simultaneamente, aos sujeitos, ao objeto e ao fim⁵⁸. A adequação subjetiva, por sua vez, determinava que o processo deve ser adequado aos sujeitos que dele participam (partes, juiz, procurador etc.). É a adequação do procedimento aos sujeitos participantes do processo que leva em consideração condições particulares e pessoais das partes⁵⁹.

⁵⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 130.

⁵⁸ LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação do processo. In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado (org.). **Meios de impugnação ao julgado civil**: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 253.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 255.

Cito algumas regras de adequação subjetivas previstas no CPC: (i) intervenção obrigatória do Ministério Público nos processos envolvendo interesse de incapaz, na forma do art. 178, II, do CPC; (ii) prazos especiais para entes públicos, nos termos do art. 183 do CPC; e (iii) tramitação especial para idosos e portadores de doenças graves, com fulcro no art. 1.048, I, também do CPC⁶⁰.

Já na adequação teleológica, a adequação é direcionada à finalidade perseguida pelo processo judicial, isto é, o procedimento faz-se de acordo com os diversos objetivos que ele visa a alcançar. Assim, há adequação teleológica quando o procedimento é adaptado aos objetivos preponderantes de cada caso⁶¹. O procedimento dos Juizados Especiais, adequado aos propósitos da duração razoável do processo e da efetividade, é exemplo de adequação teleológica⁶².

Ainda, a adequação objetiva adequa o procedimento em razão do direito subjetivo que está em pauta ou do conflito trazido ao conhecimento do juiz, levando em conta a natureza do direito litigioso (cuja relevância impõe uma modalidade de tutela diferenciada), sua urgência ou evidência (situação em que as regras processuais são adaptadas tendo em vista a alta probabilidade do direito afirmado existir)⁶³.

Nesse sentido, são exemplos de adequação objetiva a possibilidade de julgamento monocrático pelo relator (art. 932 do CPC), o procedimento das ações de alimentos, o procedimento da ação monitória (art. 700 e seguintes do CPC), possibilidade de tutela provisória da evidência (art. 311 do CPC) e da tutela provisória de urgência (art. 300 e seguintes do CPC), dentre outros⁶⁴.

A tutela provisória é digna de destaque, por se tratar, possivelmente, da maior expressão da adequação objetiva do processo. A tutela provisória garante a antecipação provisória dos efeitos da tutela definitiva, permitindo o gozo antecipado e

⁶⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 131.

⁶¹ LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação do processo. In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado (org.). **Meios de impugnação ao julgado civil**: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 255.

⁶² DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 132.

⁶³ LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação do processo. In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado (org.). **Meios de impugnação ao julgado civil**: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 254.

⁶⁴ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 132.

imediatos dos efeitos próprios da tutela definitiva pretendida, tendo como principal finalidade abrandar os males do tempo e garantir a efetividade da jurisdição. Além disso, a decisão que concede tutela provisória é precária, na medida em que pode ser revogada ou modificada a qualquer tempo, e fundada em cognição sumária⁶⁵. Em situação de gritante evidência do direito alegado pelo autor, o tempo necessário para obtenção de tutela definitiva não deve ser suportado unicamente pelo titular do direito assentado em afirmações de fato comprovadas. Já em situação de urgência, o tempo necessário para obtenção de tutela definitiva pode colocar em risco sua própria efetividade⁶⁶.

A indisponibilidade de bens, prevista no *caput* e nos parágrafos do art. 16 da LIA, visa garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial indevido, sendo indispensável para seu deferimento a comprovação do perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da ocorrência dos atos narrados na petição inicial. Trata-se, portanto, de tutela provisória cautelar baseada na urgência, que será melhor examinada posteriormente.

Realizada essa breve introdução, passo ao exame das dimensões de adequação previstas pelo sistema jurídico brasileiro. A adequação legislativa é sempre prévia e traçada em abstrato pelo legislador⁶⁷, a partir da definição política de determinadas causas de interesses social que não receberiam tramitação adequada por meio do procedimento comum. À época do Código de Processo Civil de 1973, a adequação legislativa era a única existente, de modo que o procedimento ordinário e engessado servia para tutelar todas as espécies de direitos submetidas ao Poder Judiciário.

De outra banda, a adequação jurisdicional, ou judicial, é realizada pelo juiz no caso concreto, visto que a adequação do processo iniciada pelo legislador, em virtude da natural abstração do texto normativo, pode ignorar peculiaridades somente aferíveis no caso concreto⁶⁸. A adequação jurisdicional foi recebida pelo direito brasileiro pelo Código de Processo Civil de 2015, no qual restou consagrada a

⁶⁵ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. v. 2. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 699-701.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 705-707.

⁶⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 133.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 133-135.

adequação jurisdicional pontual e episódica (com o intuito de garantir maior segurança jurídica e mitigar o poder do juiz), a partir de previsões em artigos específicos, cujo maior exemplo se encontra no art. 139, IV, que assim dispõe:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:
IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária [...].

Por meio da adequação jurisdicional que, ressalto, é dever do órgão jurisdicional, verifica-se a concretização do *princípio da adaptabilidade ou elasticidade do procedimento*⁶⁹. Logo, é lícito conferir ao magistrado poderes para conformar o procedimentos às peculiaridades do caso, motivo pelo qual é possível, inclusive, a redistribuição do ônus da prova, com fulcro no art. 371, §1º, do CPC. Todavia, a adequação jurisdicional do processo só será válida quando precedida de intimação às partes, a fim de preservar o contraditório e respeitar o modelo cooperativo de processo.

A adequação negocial, ou convencional, por fim, diz respeito às convenções realizadas pelas partes, com ou sem a intervenção do juiz, também no caso concreto, considerando, especialmente, os interesses dos litigantes. Se trata de customização processual que ocorre através de negócios jurídicos processuais, segundo os quais o elemento da vontade estabelece as consequências do ato a ser praticado. Nessa hipótese, há evidente manifestação do princípio da autonomia privada no processo civil⁷⁰.

Nesse exato sentido, o art. 190 do CPC dispõe que, caso o processo verse sobre direitos que admitem autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Portanto, pode-se afirmar que a flexibilidade do procedimento às exigências da causa é fundamental para que mais facilmente se atinjam os fins do processo, concretizando, conseqüentemente, o direito ao devido processo legal. Isso porque um

⁶⁹ *Ibidem*, p. 130.

⁷⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 135.

processo inadequado ao direito material pode importar verdadeira negação da tutela jurisdicional, situação que, evidentemente, viola o direito ao processo justo. Nessa linha, são os ensinamentos de Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

O direito à tutela jurisdicional adequada determina a previsão: (i) de procedimentos com nível de cognição apropriado à tutela do direito pretendida; (ii) de distribuição adequada do ônus da prova, inclusive com possibilidade de dinamização e inversão; (iii) de técnicas antecipatórias idôneas a distribuir isonomicamente o ônus do tempo no processo, seja em face da urgência, seja em face da evidência; (iv) de formas de tutela jurisdicional com executividade intrínseca; (v) de técnicas executivas idôneas; e (vi) de standards para valoração probatória pertinentes à natureza do direito material debatido em juízo.⁷¹

No que tange à efetividade do processo, é imprescindível que a tutela jurisdicional tenha aptidão para gerar efeitos práticos no mundo dos fatos, sendo capaz de alterar a realidade social. A efetividade compõe o princípio da segurança jurídica, já que um ordenamento jurídico só pode ser considerado efetivamente seguro quando há confiança na realização concreta do direito reconhecido judicialmente⁷².

A efetividade da tutela concerne à necessidade de o resultado da lide espelhar no maior grau possível o direito material, proporcionando às partes sempre tutela específica, ou tutela pelo resultado prático equivalente⁷³, em detrimento da tutela pelo equivalente monetário, amplamente adotada pelo Código de Processo Civil de 1973.

O direito à efetividade da tutela jurisdicional implica necessidade, logo, de encarar o processo a partir do direito material, bem como de viabilizar tanto a tutela preventiva aos direitos, quanto a tutela repressiva⁷⁴.

Nesse particular, não é constitucional ao Estado negar direito à tutela preventiva dos direitos, ou seja, negar direito à tutela inibitória. Oportuno mencionar que a tutela jurisdicional pode ter como objetivo a proteção contra ato ilícito ou contra o dano. Ato ilícito é ato contrário ao direito, enquanto o dano é prejuízo juridicamente

⁷¹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 397.

⁷² ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 310; ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 106; “Onde há um direito, deve haver um instrumento adequado à sua proteção” (ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”? **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 163/2008, p. 613-624, 2008. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro-revista-de-processo.html>. Acesso em: 16 jul. 2024).

⁷³ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 400.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 400.

relevante. Inclusive, nada impede que um mesmo processo viabilize tutela contra um ato ilícito e contra qualquer espécie de dano⁷⁵.

Dito isso, a tutela contra o ilícito pode ser prestada de forma preventiva, através da tutela inibitória, quando existente ameaça de violação à direito, ou de maneira repressiva, por meio da tutela de remoção do ilícito, também conhecida como tutela reintegratória⁷⁶. A tutela contra o dano, por seu turno, sempre será repressiva, na medida em que ela pressupõe a existência de fato danoso prévio, podendo visar à reparação do dano ou seu ressarcimento em pecúnia⁷⁷.

Ainda, no âmbito do direito administrativo sancionador, cumpre ressaltar a tutela punitiva. A tutela punitiva se dá contra ato ilícito já cometido e é espécie de reação do ordenamento jurídico ao ilícito praticado, não há pretensão de remoção do ilícito, mas de respondê-lo. A tutela punitiva é exercida por meio de punições cíveis, de natureza não penal. Na ação de improbidade administrativa, a possibilidade de perda da função pública, nos termos do art. 12, I e II, da LIA, é exemplo cristalino de sanção relacionada à tutela punitiva.

Em suma, processo justo é processo efetivo. Efetivo é o processo que concretiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente. Onde há um direito existe igualmente direito à sua realização, de modo que somente com a realização do direito no mundo fático, é que o direito ao devido processo legal e o princípio da segurança jurídica restam concretizados.

2.2.5 Direito fundamental à motivação das decisões judiciais

O art. 93, IX, da CF, prevê que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as suas decisões, sob pena de nulidade. O CPC, por sua vez, densifica esse direito fundamental, trazendo hipóteses em que as decisões não serão consideradas fundamentadas, nos termos do art. 489, §1º, que assim dispõe:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:
 § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
 I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

⁷⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁷⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Inibitória (e tutela de remoção do ilícito)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-1.1.

⁷⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

- II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
- III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
- IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
- V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
- VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento [...].

O direito à motivação das decisões judiciais é garantia inerente ao Estado Constitucional e ao devido processo legal, o qual impõe justificação coerente e completa do juiz de fato e de direito, sob pena de nulidade da decisão judicial. Ressalto que a justificação deve estar expressa em todas as decisões judiciais, sejam elas interlocutórias, sentenças, acórdãos ou decisões monocráticas do relator. A fundamentação deve ser concreta, estruturada e completa, realizando-se a subsunção dos fatos com a norma jurídica⁷⁸. Ainda, a fundamentação é o meio pelo qual o juiz justifica a sua decisão, isto é, justifica a sua escolha entre as possibilidades de resolução da questão que lhe é posta para apreciação⁷⁹.

Michele Taruffo entende a motivação como requisito estruturante do provimento jurisdicional, definição segundo a qual a decisão existe se é racionalizada e controlável. Para o autor, a norma constitucional italiana traz a motivação como condição de “jurisdicionalidade” dos provimentos judiciais, no sentido de que esses constituem expressões da jurisdição enquanto motivados⁸⁰.

De outra banda, o direito à fundamentação das decisões se encontra intimamente ligado ao contraditório e ao princípio do livre convencimento do juiz. Isso porque, como o contraditório significa direito de influir, a motivação das decisões judiciais constitui o último momento de manifestação do direito ao contraditório, bem como fornece seguro parâmetro para aferição da submissão do juiz ao contraditório. Dessa forma, não é possível aferir se a influência foi efetiva, isto é, se o contraditório foi efetivo, se não há dever judicial de rebater os fundamentos trazidos pelas partes.

⁷⁸ ALVIM, Teresa Arruda. **A fundamentação das sentenças e dos acórdãos**. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2023, p. 29.

⁷⁹ CARPES, Artur. **O que provar?** Admissibilidade e eficiência da justiça civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. 136.

⁸⁰ TARUFFO, Michele. **A motivação da sentença civil**. Tradução de Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 380.

De acordo com o entendimento de Marinoni, Arenhart e Mitidiero⁸¹, para que a motivação seja considerada completa e constitucionalmente adequada, ela deve possuir em sua articulação mínima: (i) a enunciação das escolhas desenvolvidas pelo órgão judicial para (i.i) individualização das normas aplicáveis; (i.ii) acertamento das alegações de fato; (i.iii) qualificação jurídica do suporte fático; (i.iv) consequências jurídicas decorrentes da qualificação jurídica do fato; (ii) o contexto dos nexos de implicação e coerência entre tais enunciados; e (iii) a justificação dos enunciados com base em critérios que evidenciam ter a escolha do juiz ter sido racionalmente correta.

Fora dessas balizas a fundamentação judicial é deficiente e passível de ser decretada nula, por ofensa aos artigos 93, IX, da CF, e 7º, 9º, 10, 11 e 489 do CPC. Outrossim, embora a conexão entre defeito da motivação e nulidade do provimento judicial seja imediata, ela não é capaz, por si só, de fornecer solução geral para todos os problemas que podem decorrer das violações do dever de motivação do juiz⁸².

Não há falar em decisão motivada quando esta não enfrenta expressamente os fundamentos arguidos pelas partes em suas manifestações. Tal fato, entretanto, não significa dizer que o juiz deve se manifestar sobre todos os argumentos trazidos pelas partes.

Nesse sentido, importante diferenciar fundamentos de argumentos. Por um lado, fundamentos constituem os pontos levantados pelas partes dos quais decorrem, por si só, a procedência ou a improcedência dos pedidos formulados. Por outro, os argumentos constituem meros reforços que as partes realizam em torno dos fundamentos.

Ou seja, é admitido no direito brasileiro que o juiz não responda analiticamente a todos os argumentos levantados, porém ele não pode negligenciar a valoração de provas relevantes para o julgamento da demanda, aludindo apenas às provas que confirmem sua versão dos fatos. De fato, a verdade dos fatos emerge, via de regra, da sobreposição entre provas favoráveis e provas contrárias.

Não é outro o entendimento da jurisprudência do STF, pacífica no sentido de que o órgão julgador não está obrigado a rebater pormenorizadamente todos os

⁸¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 511.

⁸² TARUFFO, Michele. **A motivação da sentença civil**. Tradução de Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 377.

argumentos apresentados pela parte, bastando que motive o julgado com as razões que entendeu suficientes à formação do seu convencimento⁸³.

Por fim, cumpre ressaltar que a decisão sucinta, por si só, não é suscetível de nulificar a decisão judicial, haja vista que a decisão sucintamente motivada pode conter justificção coerente e completa do juízo de fato e de direito.

2.2.6 Direito ao duplo grau de jurisdição

O direito ao duplo grau de jurisdição é objeto de discussão doutrinária, porquanto há autores que o entendem como decorrência lógica do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), e outros que entendem pela sua inexistência⁸⁴.

Nos dizeres da primeira corrente, é possível definir que o duplo grau de jurisdição compreende o direito ao reexame da causa por, via de regra, órgão judicial hierarquicamente superior, mediante a interposição de recurso com efeito devolutivo amplo⁸⁵. Nesse sentido, Nelson Nery Jr. assevera que é exigência do devido processo legal a existência do princípio do duplo grau de jurisdição⁸⁶.

O duplo grau de jurisdição é, conforme entendimento de parte da doutrina, apto a trazer maior probabilidade de acerto, na medida em que o controle exercido pelo juízo *ad quem* beneficia-se da presença de material já trabalhado e já submetido à análise do juízo *a quo*⁸⁷. Todavia, assim como ocorre com os demais direitos fundamentais, o duplo grau de jurisdição está sujeito à limitação, impostos pela própria CF. Logo, o direito ao duplo grau de jurisdição deve ser harmonizado com os outros direitos que compõe o processo justo, em especial com o direito à duração razoável do processo.

2.2.7 Direito à segurança jurídica no processo

Tanto a CF quanto o CPC são silentes quanto ao direito à segurança jurídica no processo, porém, a segurança jurídica é um dos fundamentos do Estado

⁸³ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Agravo Regimental em Habeas Corpus nº 215000. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 06 de jun. 2022.

⁸⁴ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 420.

⁸⁵ MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 240.

⁸⁶ NERY JR., Nelson. **Teoria geral dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. RB-2.14.

⁸⁷ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 237.

Constitucional. O ordenamento constitucional traz expressamente entre os direitos fundamentais o direito à segurança jurídica, no *caput* do art. 5º, bem como determina que o legislador infraconstitucional não pode prejudicar a coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI⁸⁸.

Dessa forma, embora não esteja contemplado expressamente, é inegável a existência do direito à segurança jurídica no processo no ordenamento jurídico brasileiro, direito que é elemento central na conformação do direito ao devido processo legal.

Resumidamente, o direito à segurança jurídica no processo constitui direito à certeza, à estabilidade, à confiabilidade e à efetividade das situações jurídicas processuais⁸⁹. Destarte, o direito à segurança jurídica no processo exige respeito e observância do instituto da preclusão e da coisa julgada, por exemplo, os quais serão analisados a seguir.

A preclusão constitui a perda, extinção ou a consumação de uma posição jurídica processual em razão do decurso do tempo (preclusão temporal), da adoção de comportamento contraditório (preclusão lógica) e do efetivo exercício da posição processual (preclusão consumativa). A preclusão dirige-se tanto às partes, quanto ao juiz, e é elemento que assegura o caráter evolutivo e dinâmico do processo⁹⁰.

A preclusão fundamenta-se na segurança jurídica, tendo em vista que ao precluir a prática de determinado ato ou ao encerrar o debate sobre determinada questão, torna-se certa e estável dentro do processo a situação jurídica consolidada, o que cria expectativas legítimas às partes no não retrocesso do procedimento⁹¹.

Processo seguro, portanto, é processo em que as regras de preclusão são dimensionadas pelo legislador infraconstitucional e observadas pelo juiz na condução processual.

O direito à segurança jurídica no processo exige, igualmente, o respeito ao instituto da coisa julgada. A coisa julgada, prevista no art. 502 e seguintes do CPC, é a autoridade que torna a decisão jurisdicional, não mais sujeita a recurso, indiscutível

⁸⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 515.

⁸⁹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 415.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 415.

⁹¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo, v.1: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 516.

e imutável. Assim, são pressupostos para formação da coisa julgada o trânsito em julgado, de modo que a decisão deve ser irrecorrível, bem como a decisão jurisdicional deve ser fundada em cognição exauriente (logo, decisões provisórias, proferidas em cognição sumária, não estão aptas à formação da coisa julgada, via de regra)⁹².

O efeito negativo da coisa julgada impede que a mesma questão seja rediscutida ou decidida novamente. A indiscutibilidade da decisão gera direito adquirido. Já o efeito positivo da coisa julgada, determina que a questão indiscutível retorne como fundamento jurídico de uma pretensão, devendo ser obrigatoriamente observada. Ou seja, o efeito positivo da coisa julgada gera a vinculação do órgão julgador⁹³.

Com relação ao direito à segurança jurídica no processo, é possível inferir que o efeito negativo da coisa julgada garante maior segurança às partes, visto que a coisa julgada impede a rediscussão sobre determinada situação jurídica.

Em suma, a coisa julgada é uma qualidade que envolve o conteúdo declaratório constante do dispositivo da decisão jurisdicional transitada em julgado, da qual não cabe mais recurso, seja ele ordinário ou extraordinário. O juiz tem o dever de observar o seu conteúdo e não voltar a decidir aquilo que já foi anteriormente julgado com força de coisa julgada⁹⁴.

Ainda, convém destacar que a imutabilidade da coisa julgada é regra geral, mas existem hipóteses excepcionais em que ela pode ser revista ou desfeita. Tal é o caso da ação rescisória, que constitui ação destinada a desconstituir a coisa julgada, cujo cabimento é excepcional na ordem jurídica brasileira. Em suma, a decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida nas excepcionais hipóteses previstas no art. 966 do CPC⁹⁵.

Por fim, assevero que a preclusão e a coisa julgada são exemplos de *segurança jurídica no processo*, enquanto o direito à segurança jurídica no processo assegura também a *segurança pelo processo*, isto é, segurança no resultado da prestação

⁹² DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. v. 2. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 645-652.

⁹³ *Ibidem*, p. 646.

⁹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 516.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 516.

jurisdicional. E, por tal razão, é imprescindível ao Estado Constitucional o respeito ao precedente judicial⁹⁶.

Precedentes são razões necessárias e suficientes para solução de uma questão devidamente precisada do ponto de vista fático-jurídico obtidas por força de generalizações empreendidas a partir do julgamento de casos pela unanimidade ou pela maioria de um colegiado integrante de uma Corte Suprema, são sempre obrigatórios, isto é, têm sempre força vinculante. A função dos precedentes judiciais é vincular o comportamento de todas as instâncias administrativas e judiciais do Estado Constitucional, trazendo unidade ao direito, e orientar juridicamente a conduta dos indivíduos e da sociedade civil⁹⁷.

Em síntese, o precedente, em sentido amplo, é a decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo elemento normativo serve como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos, situação em que garante a segurança jurídica pelo processo. Oportuno mencionar que o precedente é composto pelas circunstâncias de fato que embasam a controvérsia, pela tese ou o princípio jurídico assentado na motivação (*ratio decidendi*) da decisão e pela argumentação jurídica em torno da questão⁹⁸.

Contudo, tão somente a *ratio decidendi* pode possuir eficácia obrigatória ou persuasiva, ou seja, nem todos os elementos que compõem o precedente judicial deverão ser seguidos pelo Poder Judiciário⁹⁹. Portanto, quando há prestação jurisdicional acompanhada de observância aos precedentes, também se perfectibiliza a concretização do direito fundamental à segurança jurídica no processo.

No Brasil, o tema da segurança jurídica foi compreensivamente abordado por Humberto Ávila. Para o autor, a previsibilidade e a confiabilidade do ordenamento jurídico são condições fundamentais de uma constituição libertária e do próprio Estado democrático de Direito¹⁰⁰. Assim, a segurança jurídica demanda a capacidade de o

⁹⁶ *Ibidem*, p. 517.

⁹⁷ MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

⁹⁸ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. v. 2. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 565.

⁹⁹ Ademais, o precedente em sentido estrito corresponde à própria *ratio decidendi* (DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. v. 2. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 566).

¹⁰⁰ Segurança jurídica é um valor constitutivo do Direito, visto que sem um mínimo de certeza, de eficácia e de ausência de arbitrariedade não se pode, a rigor, falar de um sistema jurídico (ARCOS

cidadão poder entender, com exatidão, o conteúdo normativo das normas, bem como exige a elevada capacidade do cidadão de compreender os sentidos possíveis de um texto normativo. Além disso, o direito não pode ser estático e tampouco deve estar sujeito a alterações bruscas¹⁰¹, sendo necessário uma “estabilidade na mudança”, com a proteção de situações subjetivas já garantidas individualmente e a exigência de continuidade do ordenamento jurídico por meio de regras de transição e de cláusulas de equidade.

Dessa forma, para um ordenamento ser dotado de segurança jurídica, é preciso a existência de cognoscibilidade do conteúdo das normas¹⁰², de calculabilidade das consequências e de confiabilidade no direito. Nesse viés, pode-se entender que uma norma não muito clara e um ordenamento jurídico pouco estável ou não totalmente previsível constituem violação ao princípio da segurança jurídica¹⁰³.

Em suma, o processo em si deve se apresentar como um ambiente que confira segurança àqueles que dele participam visando a proteção dos seus direitos. Processo seguro é aquele que equilibra adequadamente os direitos fundamentais dos litigantes, proporcionando efetividade necessária à tutela dos direitos, sem olvidar das garantias internas do processo¹⁰⁴.

RAMÍREZ, Federico. **La seguridad jurídica**: una teoria formal. Madrid: Dykinson, 2000, p. 120, *apud* ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 111).

¹⁰¹ É assim inevitável que haja uma margem de incerteza e de insegurança no Direito, pois de outra forma se tornaria ele um instrumento de estagnação social. Mas essa incerteza e insegurança constituem o preço do progresso humano e da busca de formas mais justas de organização social (CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O Problema da Segurança Jurídica no Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 162).

¹⁰² Não é possível o exercício pleno da liberdade sem que as pessoas conheçam as normas jurídicas que regem as suas condutas e as respectivas consequências dos seus atos. Dessa forma, cognoscibilidade pode ser definida como a capacidade de compreensão das alternativas de sentido reconduzíveis a um texto normativo (OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018).

¹⁰³ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 99-174.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

3. ALTERAÇÕES PROCESSUAIS PROMOVIDAS PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inegável que a Lei nº 8.429/1992, promulgada após longo e expressivo regime de exceção, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Entretanto, a antiga legislação não era ferramenta hábil ao combate à corrupção, tendo em vista o ajuizamento de diversas ações de improbidade administrativa sem elementos probatórios consistentes e sem especificação na exordial dos fatos que eram imputados ao réu, fatores que geraram uma considerável banalização das referidas ações.

Nesse cenário promulgou-se a Lei nº 14.230/2021 que visa a acabar com a insegurança trazida pela má aplicação da antiga Lei de improbidade administrativa. Há de se considerar, ainda, que o legislador constituinte forneceu um roteiro e direções do chamado modelo constitucional de processo, que deve ser implementado e respeitado pelo legislador ordinário, conforme entendimento doutrinário atual.

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é averiguar em que medida a nova LIA se ajustou ao modelo constitucional do processo civil representado pelo direito fundamental ao devido processo legal, o qual já fora examinado de maneira pormenorizada em capítulo anterior.

Para fins organizacionais, adianta-se que serão examinadas as seguintes alterações processuais trazidas pela nova LIA: (i) legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público; (ii) instituto da indisponibilidade de bens; (iii) requisitos da petição inicial e da sentença e; (iv) demais adições processuais trazidas pela nova LIA.

3.1 LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Legitimidade é a pertinência subjetiva da demanda. Em outras palavras, é a situação substancial prevista em Lei que permite a um determinado sujeito propor a demanda judicial e outro determinado sujeito formar o polo passivo dessa mesma lide¹⁰⁵.

A legitimidade divide-se em extraordinária e ordinária. A legitimidade ordinária ocorre quando um sujeito pleiteia direito próprio em nome próprio, com fundamento na garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF; art.

¹⁰⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 135.

18, *caput*, do CPC). A legitimidade ordinária constitui regra geral no processo civil brasileiro, o que não impede, todavia, a ocorrência da legitimidade extraordinária, também conhecida como substituição processual, situação em que um sujeito pleiteia, em nome próprio, direito alheio, com autorização do ordenamento jurídico (art. 18, parágrafo único, do CPC)¹⁰⁶.

Dito isso, a antiga Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) atribuía legitimidade para proposição da ação de improbidade ao Ministério Público e à entidade administrativa lesada, situação que, para Marçal Justen Filho, ampliava o risco de distorções, especialmente em virtude de disputas político-partidárias¹⁰⁷. Nesse sentido, transcrevo o teor do art. 17 da Lei nº 8.429/1992 em sua redação original:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Porém, a nova redação trazida pela Lei nº 14.230/2021 suprimiu a legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada, sob o fundamento de que a legitimidade exclusiva do *parquet* poderia reduzir os riscos de ações temerárias, sobretudo quando consideradas as graves consequências sancionatórias da ação de improbidade. O critério adotado pelo legislador para restrição da legitimidade ativa foi de que a busca do ressarcimento ao erário permanecia reservada ao Poder Público interessado¹⁰⁸. Ainda, a doutrina destaca que a supressão da legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada não impede sua participação efetiva no processo, na medida em que resta assegurada, pela nova LIA, sua possibilidade de intervenção, inclusive para defesa de interesses patrimoniais diretos, na forma do art. 17, § 14, da LIA¹⁰⁹. Segue, abaixo, o conteúdo do art. 17 da nova LIA:

¹⁰⁶ Há legitimação extraordinária (substituição processual ou legitimação anômala] quando não houver correspondência total entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do órgão julgador. Legitimado extraordinário é aquele que defende em nome próprio interesse de outro sujeito de direito (DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 388).

¹⁰⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 188.

¹⁰⁸ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9.

¹⁰⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 188.

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

A despeito do previsto no texto infraconstitucional, o STF reconheceu a inconstitucionalidade do art. 17 da nova LIA, bem como reestabeleceu a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, através do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) nº 7042¹¹⁰ e nº 7043¹¹¹.

Isso porque, nos termos do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, na ADI nº 7042:

‘a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas representa uma grave e inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição, com ferimento ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa, e, no limite, um injustificável obstáculo ao exercício de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para ‘zelar pela guarda da Constituição’ e ‘conservar o patrimônio público’.

A melhor doutrina concorda com o entendimento exarado pelo STF, no sentido da total inadequação da escolha legislativa de afastar a possibilidade de o Poder Público postular em juízo a reparação e punição de atos ilícitos causados contra os seus interesses¹¹². Era debatido se a legitimidade ativa exclusiva do MP trazia mais malefícios do que benefícios, especialmente considerando que: (i) os entes públicos lesados possuem melhor capacidade de aferir a extensão dos danos causados e; (ii) o MP possui sua própria agenda política. Por tais fundamentos, pode-se concluir pelo acerto do STF nas ADIs 7042 e 7043, de modo que o MP, agora, compartilha a obrigação de ajuizar as ações de improbidade administrativa com as pessoas jurídicas de direito público interessadas.

¹¹⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7042. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 31 ago. 2022.

¹¹¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 31 ago. 2022.

¹¹² GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. RL-1.9.

Dessa forma, infere-se que a legitimidade ativa do MP é extraordinária, isto é, excepcional, e decorrente do próprio texto constitucional, na forma do art. 129, III, da CF, ao passo que a legitimidade da pessoa jurídica interessada é eminentemente ordinária, haja vista que atua na defesa de seu próprio patrimônio, considerando que é a própria entidade que sofre com os efeitos gravosos do ato de improbidade ¹¹³. Ademais, a legitimidade ordinária da pessoa jurídica lesada é amparada nos arts. 5º, XXXV e 29, I, ambos da CF.

No que tange ao respeito aos direitos processuais fundamentais, é possível depreender que a redação dada pela nova LIA ia de encontro ao modelo constitucional do processo, uma vez que, ao suprimir a legitimação outrora concorrente e disjuntiva entre o MP e a pessoa jurídica interessada, não observou o direito à tutela adequada e efetiva dos direitos, o qual contempla e garante o acesso à justiça ¹¹⁴.

Ocorre que a pessoa jurídica interessada, lesada em razão de ato ímprobo, detém evidente legitimidade para postular a reparação pelos prejuízos sofridos, não podendo o próprio Estado, por meio de sua função legislativa, obstar tal situação da apreciação do Poder Judiciário. Além disso, a redação do art. 129, §1º, da CF revela um comando impeditivo à previsão de exclusividade por parte do MP nas ações civis por ato de improbidade administrativa. Por tais fundamentos, tem-se que, ao limitar o acesso à jurisdição, a redação do art. 17 da LIA feria o direito à tutela adequada e efetiva dos direitos.

Contudo, a interpretação dada pelo STF, que reestabeleceu a legitimidade concorrente para proposição de ação de improbidade administrativa entre o MP e a pessoa jurídica interessada, ao contrário, se aproxima da concretização de um processo justo, já que garante o amplo acesso à justiça e, conseqüentemente, o direito à tutela adequada e efetiva dos direitos.

¹¹³ Entendeu-se que a Constituição Federal prevê a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e os entes públicos lesados para a defesa do patrimônio público. Os titulares do direito – isto é, as pessoas jurídicas lesadas –, têm legitimação ordinária para defesa do seu patrimônio, sem prejuízo das hipóteses de legitimação extraordinária, que é o caso do MP quando promove ação de improbidade para pleitear um direito alheio. A supressão dessa legitimidade ordinária em prol da legitimação extraordinária do MP, por norma infraconstitucional, feriria a lógica constitucional de proteção ao patrimônio público (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. RL-1.9).

¹¹⁴ O acesso à justiça diz respeito à amplitude da prestação da tutela jurisdicional, ao momento em que pode ser proposta a ação e ao custo financeiro do processo (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 396).

3.2 INDISPONIBILIDADE DE BENS

A indisponibilidade de bens prevista no art. 16 da Lei nº 14.230/2021 é uma das maiores transformações processuais trazidas pela nova redação legislativa, que busca concretizar o disposto no art. 37, § 4º, da CF. A redação anterior do art. 16 assim dispunha:

Art. 16. 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 seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Enquanto a nova redação estabelece:

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

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

Aluízio Bezerra Filho entende que o legislador brasileiro pretendeu garantir que a constrição fosse a mais abrangente possível para melhor atingir os fins pretendidos na nova LIA, bem como buscou evitar que a medida extrema abrangesse mais bens do que aqueles estritamente necessários à recomposição do prejuízo ao erário ¹¹⁵.

Ou seja, para os processos ajuizados antes da reforma legislativa, sequer era necessário comprovar o perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo para que fosse decretado o bloqueio de bens. Em verdade, o entendimento jurisprudencial dominante era de presunção do perigo na demora nas ações de improbidade administrativa, em virtude da gravidade do ato ímprobo cometido e do prejuízo causado ao erário atingir toda a coletividade, fato que merecia proteção especial e dispensava a prova do dano irreparável. Tal entendimento restou consolidado no Tema 701 do STJ, o qual estabelecia que a urgência era presumida nas ações de improbidade administrativa¹¹⁶, que foi expressamente revogado pela reforma

¹¹⁵ BEZERRA FILHO, Aluízio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 451.

¹¹⁶ DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DORNA, Mario Henrique de Barros. A indisponibilidade de bens na lei de improbidade administrativa reformada. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José

legislativa, porquanto o art. 16, § 4º, da LIA determina que a urgência não pode ser presumida, alteração que ocorreu, em parte, em razão de forte crítica doutrinária sobre o tema. Logo, não há mais espaço para presunção de dano ao patrimônio.

Aliás, a alteração legislativa é tão contrária ao entendimento exarado no Tema 701 que, no novo regime, para obtenção da cautelar de indisponibilidade, o MP ou a pessoa jurídica interessada devem provar, no caso concreto, que o acusado possui a intenção de dilapidar seu patrimônio e fraudar a execução. É plenamente cabível inferir que a nova redação dificultou a concessão da medida de indisponibilidade de bens, o que é mais benéfico ao réu da ação de improbidade. Porém, é discutível se o atual dispositivo não traz ônus excessivo ao legitimado ativo, que deve comprovar, para deferimento da medida cautelar, a intenção do sujeito passivo de dilapidar seu patrimônio (situação de difícil comprovação), fato apto a afastar a incidência do direito fundamental à colaboração no processo nas ações de improbidade administrativa.

A mudança ocorreu em razão da já mencionada interpretação jurisprudencial, de que, promovida uma ação versando sobre improbidade administrativa, seria obrigatória a decretação da indisponibilidade dos bens dos réus, o que trazia, por óbvio, enorme insegurança jurídica. De acordo com o entendimento de Marçal Justen Filho, o principal equívoco consistia na referência a sequestro de bens, figura jurídica dotada de contornos específicos e, de regra, inaplicável aos casos de improbidade administrativa¹¹⁷.

Em verdade, o sequestro é medida que visa a proteger uma futura execução para entrega de coisa certa, incidindo sobre bem determinado, nos termos do entendimento clássico de Ovídio Araújo Baptista da Silva¹¹⁸. Na mesma linha, segundo Marinoni, Arenhart e Mitidiero, sequestro é uma medida cautelar que visa a proteger de um perigo de dano a tutela do direito à coisa¹¹⁹. Assim, como a atual indisponibilidade de bens atinge quantos bens do executado forem necessários para recompor o erário, ou seja, para assegurar a eficácia da tutela ressarcitória, é indiscutível que o sequestro não é a ferramenta, a princípio, mais adequada para

Roberto Pimenta (org.). **Lei de improbidade administrativa XVI reformada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 465.

¹¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 170.

¹¹⁸ BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de Processo Civil: processo cautelar (tutela de urgência)**. v.3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 232.

¹¹⁹ MARINONI; Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 408.

efetivar a indisponibilidade de bens, que abarca diversas medidas, como a penhora, o arresto e o sequestro, em situações específicas¹²⁰. Na verdade, tecnicamente, o bloqueio de bens previsto na legislação de improbidade administrativa mais se assemelha justamente ao arresto cautelar, enquanto medida que visa a resguardar de um perigo de dano o direito à tutela ressarcitória¹²¹.

Fredie Didier entendia que o bloqueio de bens, previsto no art. 7º da Lei nº 8.429/1992 constituía medida cautelar baseada na evidência¹²², visão que ia de encontro ao entendimento doutrinário dominante, no sentido de que as medidas cautelares exigem necessariamente a demonstração de situação de urgência¹²³.

Didier afirmava que indícios veementes da prática de ilicitude bastariam para autorizar a concessão da tutela cautelar, sem necessidade de demonstrar o perigo na demora ou o risco ao resultado útil do processo. Isto é, a medida seria deferida apenas com base em elementos de prova, configurando hipótese de tutela da evidência¹²⁴. Argumentava, ainda, que o perigo na demora nem sequer era presumido, como entendia o STJ à época, mas desnecessário¹²⁵.

Portanto, tratava-se de medida cautelar que tinha como objetivo combater perigo de dano externo ao processo e que poderia ser deferida sem o requisito da demora processual, com base tão somente na evidência do direito à cautelar.

Todavia, não há falar em aplicação de tutela da evidência, haja vista que, atualmente, a indisponibilidade de bens possui natureza cautelar e exige a

¹²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 170.

¹²¹ MARINONI; Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Código de Processo Civil comentado. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 408.

¹²² Nesse exato sentido: BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade**. Improbidade de administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 305-307; COSTA, Susana Henriques. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 280.

¹²³ Nesse particular, Ovídio Araújo Baptista da Silva e Fábio Luiz Gomes ressaltavam que a urgência sempre há de estar presente, de modo a legitimar a outorga de proteção cautelar. A urgência é uma condição permanente, para auferir esse tipo de proteção jurisdicional, dado que a medida cautelar há de responder invariavelmente a um estado de risco iminente de dano (BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 307). Em igual sentido, Dinamarco, Badaró e Lopes asseveram que a concessão de medidas cautelares depende sempre da concomitante presença dos requisitos da probabilidade da existência do direito afirmado pelo autor e do risco de seu perecimento pelo decurso do tempo (DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 531).

¹²⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 15ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 454.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 456.

demonstração concomitante da probabilidade do direito¹²⁶ e do risco de ineficácia do provimento judicial futuro¹²⁷, ou seja, do clássico *periculum in mora*, tendo em vista as consequências que a decretação de indisponibilidade acarreta para o réu e sua família. Portanto, é inequívoco que se trata de tutela provisória de urgência¹²⁸, nos moldes dos arts. 300 e seguintes do CPC e 16, § 8º, da nova LIA.

O objetivo da indisponibilidade de bens é assegurar a eficácia de futuro provimento jurisdicional que imponha ao réu condenação consistente em pagar quantia. Isto é, trata-se de medida cautelar que visa assegurar a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial decorrente de enriquecimento ilícito¹²⁹.

A definição da natureza da indisponibilidade de bens (tutela de cunho cautelar lastreada na urgência¹³⁰), não havendo mais margem para interpretações sobre a natureza da medida, possui eminente conexão com o direito à tutela adequada e efetiva dos direitos, em especial com a adequação objetiva do processo (na qual a relevância da natureza do direito litigioso em pauta impõe uma modalidade de tutela diferenciada). Em síntese, a existência de ato ímprobo que cause prejuízo ao erário

¹²⁶ No caso de indisponibilidade relacionada com ação de improbidade, é necessário evidenciar indícios sérios e concretos quanto à consumação de condutas subsumíveis a um dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da nova LIA, o que abrange inclusive, a comprovação do elemento subjetivo doloso (JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 177). O mero ajuizamento da ação civil por ato de improbidade não é suficiente para a decretação da indisponibilidade dos bens (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 469.366/PR, 2.ª T., j. 13.05.2003, rel. Eliana Calmon, DJ 02.06.2003). O *fumus boni iuris* ou a probabilidade do direito consiste na plausibilidade de existência do direito invocado; na provável existência de um direito a ser tutelado no pedido principal. Não há razão para a concessão de cautela quando a pretensão principal (o reconhecimento da improbidade), de plano, for identificada como improcedente (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9).

¹²⁷ Perigo na demora pode ser entendido como a potencialidade de perecimento do direito tutelado ou a ser tutelado acaso se aguarde a efetivação da decisão final apenas ao final; caso não seja protegido no exato momento em que postulado (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9).

¹²⁸ A tutela de urgência, rigorosamente, centra-se no perigo da demora da prestação jurisdicional, abreviando-se a espera natural do tempo do processo. Desloca-se temporalmente a providência que, pelo procedimento padrão, somente seria concedida em momento posterior, submetendo a um risco intolerável a tutela do direito provável (CABRAL, Antonio do Passo.; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. p. 468).

¹²⁹ A sistemática legal da indisponibilidade dos bens visa assegurar eventual reparação ao erário quando há risco potencializado de difícil reparação na reintegração dos valores ou do patrimônio afetado do Estado ao seu acervo (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 451).

¹³⁰ Isso porque a indisponibilidade de bens não tem escopo satisfativo (não objetiva reparar o dano causado ao erário ou à moralidade administrativa) e seu deferimento depende da demonstração concreta do perigo de dano irreparável, que advém da possibilidade do agente passivo dilapidar seu patrimônio e frustrar o ressarcimento ao erário.

ou que importe em enriquecimento ilícito, bem como a existência de situações de desfalque do patrimônio público em geral, possibilitam a decretação de indisponibilidade de bens, em caráter antecedente ou incidente¹³¹, com o intuito de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial indevido, desde que presentes os requisitos para sua concessão.

A indisponibilidade de bens possui manifesta relação com o direito à segurança jurídica no processo. Isso porque, os diversos parágrafos do art. 16 da nova LIA, trazem garantias que devem ser observadas ao longo do arco procedimental, a fim de assegurar a subsistência e dignidade do acusado e de sua família e a manutenção da atividade empresária, garantias que serão analisadas individualmente a seguir.

De início, importante ressaltar que o valor da indisponibilidade deve equivaler ao valor do dano ao erário ou do enriquecimento ilícito indicado na petição inicial, na forma do art. 16, § 6º, da LIA. Isto é, não é possível a constrição generalizada de bens, deve-se bloquear tão somente os bens necessários para garantir o ressarcimento do erário.

O art. 16, § 5º, da nova LIA, cuida da hipótese de litisconsórcio passivo, assegurando que a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o valor indicado na exordial como valor do dano ou do enriquecimento ilícito¹³². Ou seja, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos obtidos pela prática de ato ímprobo, sendo vedado qualquer tipo de solidariedade entre os corréus¹³³. Contudo, a jurisprudência vem flexibilizando a vedação absoluta à solidariedade passiva, quando não for possível delimitar, desde a proposição da inicial, a responsabilidade de cada réu. Nesse sentido, a jurisprudência do STJ entende que havendo solidariedade de réus, até a instrução final do processo, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser

¹³¹ O pedido cautelar será antecedente nas hipóteses em que a urgência for contemporânea antes da propositura da ação, e será incidental quando esta contiver solicitação na petição inicial com tutela de urgência ou no decorrer da tramitação processual (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 452).

¹³² O valor do pedido de indisponibilidade deverá guardar relação com o montante indicado na exordial como suposto prejuízo ao erário ou incremento patrimonial ilícito. Dessa forma, havendo mais de um réu ou representado, a somatória de valores para fins de indisponibilidade não poderá ultrapassar a quantia apontada na petição inicial (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 453).

¹³³ A ordem de indisponibilidade deve ser dirigida, específica e concretamente, sobre o patrimônio de cada qual dos agentes na medida exata de sua responsabilidade, afirmada na inicial, sempre que possível (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9).

garantido por qualquer um deles, limitando-se a contração ao montante indicado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um¹³⁴.

Ainda, a indisponibilidade não é admitida para assegurar a satisfação de outras verbas patrimoniais pretendidas, como a multa civil, nos termos do art. 16, § 10, da LIA, seu objetivo primordial é assegurar a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito¹³⁵. Embora a indisponibilidade não sirva para assegurar o pagamento de multa civil, ou de outra verba patrimonial, nada impede que se requeira a concessão de outra medida cautelar atípica e inominada para tal fim. Dessa forma, desde que comprovada a existência de fortes indícios da prática de improbidade administrativa e da intenção de dilapidar seu patrimônio, o juiz pode conceder o bloqueio de bens para pagamento de multa civil, com base nos arts. 300 e 301 do CPC¹³⁶. O que encontra fundamento no art. 17, § 6º-A, da LIA, que permite que os legitimados ativos postulem quaisquer tutelas provisórias que entendam adequadas e necessárias.

Além disso, a atual legislação determina que seja observada uma ordem de indisponibilidade, de bens que devem ser constrictos primeiramente em detrimento de outros¹³⁷. Por tal motivo, a ordem de indisponibilidade deve priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na ausência desses, o bloqueio deve recair sobre ativos financeiros e contas bancárias¹³⁸, com o explícito intuito de garantir a subsistência do acusado e a

¹³⁴ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ, REsp nº 1.919.700/BA. Relator: Min. Assusete Magalhães. Julgado em 9 de nov. 2021. AgInt no REsp nº 1.899.388/MG. Relator: Min. Regina Helena Costa. Julgado em: 10 de mar. 2021; STJ, AgInt no REsp nº 1.929.981/BA. Relator: Min. Manoel Erhardt. Julgado em: 16 de ago. 2021.

¹³⁵ Ficam fora do alcance da medida cautelar de indisponibilidade os valores aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimos patrimoniais decorrentes de atividade lícita (BEZERRA FILHO, Aluízio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 453).

¹³⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9.

¹³⁷ A ordem de indisponibilidade de bens visa garantir a subsistência do indiciado ou representado e manutenção da atividade empresária ao longo do processo, motivo pelo qual o bloqueio de contas bancárias somente deve ocorrer no caso de inexistência de outros bens (BEZERRA FILHO, Aluízio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 455).

¹³⁸ Fernando Gajardoni, Luana Figueiredo, Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Favreto entendem que agride a razoabilidade e fere o princípio da igualdade admitir que para a tutela do patrimônio público se possa indisponibilizar valores financeiros apenas em último caso, para eles tal regra deve ser

manutenção da atividade empresária ao longo do processo, com fulcro no art. 16, § 11, da nova LIA.

Nessa linha, cumpre destacar que a Lei nº 14.230/2021 determinou, inclusive, a impenhorabilidade de certos bens, quais sejam, quantia de até 40 (quarenta) salários-mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta corrente¹³⁹ e o bem de família¹⁴⁰, por força do art. 16, §§ 13 e 14 da LIA. Contudo, a indisponibilidade poderá recair sobre o bem de família caso ele tenha sido adquirido com frutos da prática de ato ímprobo, conforme descrito no art. 9º da LIA¹⁴¹. Em verdade, não são abarcados pela proteção da impenhorabilidade quaisquer bens adquiridos ou recebidos indevidamente como produto ou consequência do ato de improbidade praticado, aí incluso o bem de família¹⁴².

Parte da doutrina também entende que pode se excepcionar as regras de impenhorabilidade e bloquear parcela do salário do agente público acusado da prática de ato de improbidade, a fim de garantir a futura recomposição do erário, desde que observadas devidas cautelas¹⁴³. Seria possível a penhora salarial desde que garantida

utilizada apenas quando existentes outros bens (que não ativos financeiros) capazes de garantir a integral recomposição do erário. Pontuam, ainda, que o réu da ação de improbidade já é largamente protegido pelas limitações à indisponibilidade de bens previstas no art. 16, §§ 3º e 4º, da LIA, já que o deferimento da medida cautelar está sujeita à comprovação efetiva da probabilidade do direito e do perigo na demora (que não é mais presumido). Nesse sentido “a distinção não é suportada à luz da igualdade: os demais devedores (empresários ou não), os quais nem são acusados de improbidade, terão, quando necessário, prioritariamente seus ativos bloqueados em garantia do pagamento de seus débitos. Por que os empresários acusados de improbidade não estariam sujeitos à mesma regra?” (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9).

¹³⁹ BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 455.

¹⁴⁰ Tampouco pode ser objeto da constrição judicial o bem de família devidamente caracterizado pela Lei nº 8.009/90, bem como aqueles descritos pelo art. 649 do CPC, por serem absolutamente impenhoráveis (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 456).

¹⁴¹ Caso o imóvel seja adquirido com produto do enriquecimento ilícito, ou seja, adquirido durante o exercício da função ou cargo do réu e, em virtude desta atividade, é que a exceção de bloqueio pode alcançar o imóvel de família (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 457).

¹⁴² GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9.

¹⁴³ O fundamento dessa tese é o ponto de equilíbrio entre a proteção à dignidade humana do devedor advinda da proteção do salário com o interesse público na reparação ao erário (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9). O STJ, inclusive, flexibiliza a regra da impenhorabilidade salarial quando comprovado que o bloqueio de parte do salário não compromete a subsistência do devedor e de sua família

a subsistência do acusado e de sua família e desde que se entenda a ação de improbidade como um processo coletivo, a fim de possibilitar à aplicação do microsistema processual coletivo (que permite o desconto em folha de pagamento em determinados casos¹⁴⁴) à improbidade administrativa. Todavia, conforme visto na introdução do presente trabalho, o art. 17-D estabelece que a ação de improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório e destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, o que aproxima sua natureza às ações individuais e, conseqüentemente, afasta a possível aplicação de leis que compõem o microsistema do processo coletivo brasileiro aos processos que versam sobre improbidade administrativa.

Em síntese, a antiga Lei nº 8.429/1992 não previa nenhum caso de impenhorabilidade, enquanto a legislação atual traz regras de proteção e dispõe que o bloqueio não pode recair sobre bens que não são, oportunamente, conversíveis em dinheiro (expropriáveis).

Conforme já visto, não é possível que a constrição atinja bens protegidos pela impenhorabilidade. Porém, é possível penhorar bens, aplicações financeiras e contas bancárias mantidas no exterior e no Brasil, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, nos termos do entendimento pacífico do STJ¹⁴⁵, o qual garante que a indisponibilidade recairá sobre tantos bens quanto forem necessários ao ressarcimento do dano.

Digno de destaque o disposto no art. 16, § 12, da LIA. O dispositivo visa impor cautela redobrada na indisponibilidade decretada sobre bens de pessoa jurídica prestadora de serviço público e que esteja respondendo por atos de improbidade administrativa, impondo um dever ainda maior de cautela ao juiz. Na hipótese, o juiz deve avaliar se eventuais valores e bens indisponibilizados não podem prejudicar a prestação de serviços públicos, uma vez que, a pretexto de se proteger o patrimônio público, não se pode impor fardo maior à coletividade. Por exemplo, o juiz deve

(BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. EREsp nº 1.518.169 e 1.582.475/MG. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em: 16 de out. 2018).

¹⁴⁴ Nesse sentido, o art. 14, § 3º, da Lei da Ação Popular permite o desconto em folha de pagamento até o integral ressarcimento do dano causado, quando o réu condenado perceber dos cofres públicos.

¹⁴⁵ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ, REsp nº 1.040.254/CE. Relator: Min. Denise Arruda, Julgado em: 02 de fev. 2010; REsp nº 535.967/RS. Relator: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 04 de jun. 2009; AgRg no REsp nº 895.608/PR. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 27 de mai. 2008.

observar os efeitos práticos da decisão e indeferir a medida caso o bloqueio de ativos financeiros impeça o pagamento de salário de servidores públicos.

A conjugação de todos esses dispositivos garante maior segurança jurídica ao processo e ao réu, visto que buscam proteger sua dignidade, bem como aproximam o procedimento da ação de improbidade administrativa do processo justo.

Além da evidente conexão com o direito à segurança jurídica, as alterações legislativas promovidas em relação à indisponibilidade de bens também promovem o direito fundamental ao contraditório¹⁴⁶. Isso porque o art. 16, §3º, da nova LIA, determina expressamente que o pedido de decretação de indisponibilidade de bens somente será deferido após a oitiva do réu em 05 (cinco) dias, o que não era previsto na redação anterior. Assim, a nova legislação reforça a possibilidade de influir concretamente no convencimento do juiz.

Tal fato não impede, entretanto, a possibilidade de se postergar o contraditório, nos casos em que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida, hipótese em que a decretação de indisponibilidade de bens se dá sem a oitiva prévia do réu, na forma do art. 16, §4º, da LIA. Ocorre que o contraditório diferido, ou postergado, é absolutamente compatível com a ordem constitucional, conforme visto em capítulo anterior.

O novo regime da indisponibilidade de bens, sem sombra de dúvida, traz maior segurança jurídica ao processo, em especial para o réu da ação de improbidade, que não poderá ter seus bens constritos sem a comprovação tanto do perigo de dano ao resultado útil do processo quanto da probabilidade do direito e sem sua prévia oitiva, de regra. Em que pese as mudanças legislativas tenham aproximado o procedimento das ações de improbidade do modelo constitucional do processo, é possível discutir se as mudanças não dificultaram demasiadamente a decretação da medida de indisponibilidade, ao trazer ônus excessivo à parte autora, que deve comprovar a intenção do réu de dilapidar seu patrimônio, ferindo, portanto, o direito à colaboração no processo.

3.3 REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL E DOS ELEMENTOS DA SENTENÇA

¹⁴⁶ Em observância à garantia do devido processo legal, que consiste na realização de todas as formalidades previstas em lei, o indiciado ou representado deverá ser ouvido no prazo de 05 (cinco) dias, para apresentar suas razões escritas (BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 452).

A Lei nº 8.429/1992 não previa requisitos específicos acerca da petição inicial e da sentença nas ações de improbidade administrativa. A fim de assegurar maior segurança jurídica às ações de improbidade administrativa, a Lei nº 14.230/2021 trouxe requisitos que devem ser observados para permitir a admissão da inicial (além dos já previstos pelo CPC), exigindo um maior trabalho da parte autora, e elementos específicos da sentença de improbidade, de forma que se exige um maior dever de fundamentação do juiz. Os referidos aspectos serão analisados a seguir em tópicos próprios.

3.3.1 Petição inicial nas ações de improbidade administrativa

O art. 319 do CPC estabelece os requisitos da petição inicial, o qual incide de forma ampla no que tange às ações de improbidade administrativa. Em síntese, a petição inicial, como regra, deve ser escrita, datada e assinada por quem possui capacidade postulatória, deve indicar o juízo a que é dirigida a demanda, qualificar as partes, indicar a causa de pedir e o pedido, atribuir o valor da causa, apontar os meios de prova com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos e a opção pela realização, ou não, da audiência de conciliação ou mediação¹⁴⁷.

Além disso, o art. 320 dispõe que a peça vestibular será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação. São considerados indispensáveis tanto os documentos que a lei expressamente exige para que a demanda seja proposta (título executivo na execução; prova escrita na ação monitória; laudo médico na ação de interdição etc.) quanto os documentos que se tornam indispensáveis porque o autor a eles se referiu na petição inicial como fundamento do seu pedido¹⁴⁸.

Contudo, para impedir a rejeição da petição inicial nas ações de improbidade, o autor deve individualizar a conduta do réu, apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência do ato de improbidade e sua autoria e instruir a petição inicial com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da

¹⁴⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 618 – 627.

¹⁴⁸ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. v. 2. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 138; DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 628.

veracidade dos fatos e do dolo imputado, nos exatos termos do art. 17, §6º, I e II, da LIA, que assim estabelece:

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

A mudança ocorreu em razão das repercussões da instauração do processo para punição por improbidade ao acusado, motivo pelo qual, para admissibilidade da petição inicial, surge a necessidade de demonstrar a plausibilidade jurídica da imputação e de instruir o feito com provas suficientes quanto à existência do ato ilícito e da consumação da infração.

No que tange ao requisito previsto no art. 17, § 6º, I, da LIA, o dispositivo exige do autor a individualização da conduta do réu, indicando como a conduta do acusado pode ser caracterizada como ato de improbidade e em qual das condutas tipificadas em lei se enquadra o réu¹⁴⁹. A mudança legislativa decorreu do entendimento consagrado no STJ, que entendia que bastava ao autor da ação de improbidade realizar uma descrição genérica dos fatos e imputação dos réus, sendo comum a proposição de exordiais que descreviam genericamente eventos sem especificação das condutas praticadas pelos réus sem a sua subsunção em face dos dispositivos legais aplicáveis¹⁵⁰. Com a previsão legal, não mais se admite a mera narrativa do ato ilícito sem que seja imputada exatamente qual a participação de cada acusado na sua prática.

Todavia, a exigência de individualização da conduta do réu deve ser interpretada em consonância com a jurisprudência do STJ¹⁵¹, no sentido de que é dispensável uma descrição minuciosa da conduta de cada réu à época da propositura da ação. Assim, é suficiente a narrativa da participação de cada agente no ato ímprobo que viabilize o

¹⁴⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 80.

¹⁵⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 192.

¹⁵¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ, AgInt no AREsp nº 1.678.296/SP. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em: 26 de mar. 2021.

adequado exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual o art. 17, § 6º, I, da LIA, afasta a necessidade de descrição minuciosa na hipótese de impossibilidade devidamente fundamentada¹⁵².

Além disso, o inciso I requer a instrução da petição inicial com elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência do ato de improbidade e de sua autoria, salvo em caso de impossibilidade devidamente fundamentada. Este requisito vem sofrendo críticas por parte da doutrina, na medida em que, em conjunto com o inciso II do § 6º do art. 17, exige a existência de prova pré-constituída, de elementos probatórios, ainda que mínimos, para admissão da exordial, sendo que o momento adequado para produção de provas não é posterior ao ajuizamento da demanda¹⁵³. Outra corrente doutrinária não enxerga prejuízo em se requerer a instrução do feito com um lastro probatório mínimo, apenas capaz de justificar a oferta da inicial em Juízo¹⁵⁴. Marçal Justen Filho, inclusive, entendia que, antes da reforma legislativa, a expressiva duração dos processos que versavam sobre improbidade administrativa decorria dos defeitos e das insuficiências da petição inicial, que inviabilizavam o desenrolar célere do processo¹⁵⁵.

O art. 17, § 6º, II, da LIA, por sua vez, reconhece a vedação à instauração de ação de improbidade desacompanhada de evidências suficientes quanto à veracidade dos fatos e do dolo imputado. A documentação indispensável a ser juntada com a inicial deve demonstrar de modo suficiente a existência do ato ilícito e de sua autoria¹⁵⁶. Ou seja, exige-se a instauração com prova pré-constituída.

Tal previsão era compreensível quando o MP era o único legitimado para propositura da ação de improbidade administrativa, visto que é prerrogativa do *parquet* instaurar inquérito civil para a produção de provas e esclarecimentos dos fatos antes da propositura da ação, de modo que eventuais faltas probatórias no momento de propositura da ação seriam injustificáveis. Porém, com o advento das ADIs 7042 e

¹⁵² COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023, p. 187.

¹⁵³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 81.

¹⁵⁴ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023, p. 188.

¹⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 192.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 191.

7043, foi restaurada a legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada e, conseqüentemente, tal entendimento deve ser afastado, porquanto a pessoa jurídica não dispõe das mesmas prerrogativas investigatórias que o MP, sendo possível, portanto, inferir pela flexibilização das regras do art. 17, §6º, I e II, da LIA.

Oportuno mencionar que, na vigência da legislação antiga, vigorava o princípio *in dubio pro societate*, a qual compreendia que, no momento da instauração do processo, ainda que não existisse a constituição completa e perfeita das provas, bastaria que os fatos narrados fossem típicos e que as provas trouxessem um mínimo de credibilidade à acusação, para admissão da inicial. Com a reforma legislativa, que fixou critérios objetivos para aferição da viabilidade inicial do prosseguimento da demanda, o postulado em questão somente deve ser utilizado excepcionalmente e quando observadas as garantias constitucionais reconhecidas ao acusado¹⁵⁷. Isto é, quando não houver evidência suficiente da prática de ato ímprobo nem credibilidade mínima nas acusações ou, ainda, quando o juiz tiver dúvidas sobre a ocorrência do ato ímprobo, não deve ser aplicada a tese do *in dubio pro societate*¹⁵⁸.

Em síntese, além de observar os requisitos do art. 319 do CPC, a petição inicial da ação de improbidade administrativa deve individualizar a conduta dos réus, expondo a subsunção das condutas praticadas às hipóteses legais previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, instruindo o feito com elementos probatórios mínimos que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e da ocorrência do ato ímprobo.

Outrossim, a inicial deve ser rejeitada nos casos do art. 330 do CPC, quando não preencher os requisitos do art. 17, § 6º, da LIA ou quando o ato de improbidade administrativa imputado for manifestamente inexistente, se não for o caso de sua emenda, com fulcro no art. 17, § 6º-B, da LIA.

A manifesta inexistência do ato ímprobo configura questão de mérito, dando ensejo à prolação de sentença de improcedência do pedido inicial, na forma do art. 487, *caput*, I, do CPC, razão pela qual, em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz deve julgar a demanda improcedente, por força do art. 17, § 11, da LIA. Entretanto, a improcedência do pedido em virtude da

¹⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 190.

¹⁵⁸ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023, p. 188.

inexistência do ato ímprobo somente pode ser reconhecida após prévia e obrigatória intimação da parte autora para, querendo, manifestar-se, sob pena de violação ao devido processo legal¹⁵⁹.

As hipóteses de indeferimento da petição inicial previstas no art. 330 do CPC são plenamente aplicáveis aos casos de improbidade administrativa (como o eram na legislação antiga), como em tais hipóteses, via de regra, não há análise de mérito, não há falar em improcedência do pedido, mas em indeferimento da inicial, com extinção do feito sem resolução de mérito. Também há rejeição liminar da inicial, sem resolução de mérito, quando não forem observados os requisitos do art. 17, § 6º, da LIA, analisados anteriormente, o que pode ser entendido como uma medida grave introduzida pela LIA, visto que determinados vícios poderiam ser sanados por meio de emenda da inicial¹⁶⁰. No mais, conforme entendimento de diversos tribunais estaduais, admite-se a emenda à petição inicial nas ações que versam sobre improbidade administrativa, nos termos do art. 321 do CPC, em que pese não haja previsão específica na LIA sobre o tópico¹⁶¹.

Além disso, a moderna processualística brasileira vem dando realce à primazia do julgamento de mérito, segundo a qual o julgamento de mérito deve ser negado apenas quando sua prolação seja capaz de causar prejuízo a alguma das partes ou, em casos extremos, à própria ordem processual do país¹⁶². Contudo, a admissão da inicial, com análise do mérito, não causa prejuízo à parte ré, porquanto a demanda pode ser julgada improcedente, a qualquer tempo, quando verificada a inexistência do ato ímprobo, com base no art. 17, § 11, da LIA. A primazia do julgamento de mérito é mais um fator capaz de afastar a incidência da norma prevista no art. 17, § 6º-B, da LIA.

¹⁵⁹ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. p. 207.

¹⁶⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 81.

¹⁶¹ RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível nº 5050117-81.2019.8.21.0001. Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível. Relator: Des. Francesco Conti. Julgamento: Porto Alegre, 22 de junho de 2023; SÃO PAULO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. TJSP. Agravo de Instrumento nº 2115435-51.2024.8.26.0000. Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Márcio Kammer de Lima. Julgamento: São Paulo, 28 de junho de 2024; CEARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. TJCE. Apelação Cível nº 0013670-53.2017.8.06.0136. Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público. Relatora: Desª. Joriza Magalhães Pinheiro. Julgamento: Fortaleza, 26 de junho de 2023.

¹⁶² DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 57.

Tal como ocorre com a indisponibilidade de bens, as alterações processuais que trouxeram novos requisitos à petição inicial das ações de improbidade administrativa se relacionam com o direito fundamental à segurança jurídica, tendo em vista que visam impedir a propositura de ações sem lastro probatório mínimo e com acusações genéricas não individualizadas, trazendo maior segurança aos possíveis acusados pela prática de ato ímprobo. Entretanto, a exigência de se instruir a exordial com documentos ou justificações que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado (embora possa ser dispensada em caso de impossibilidade justificada) impõe à parte autora ônus excessivo, ao requisitar a produção de provas suficientes antes mesmo da instrução probatória. Como nada impede a possibilidade de uma alegação verossímil ainda que desprovida de provas, a serem produzidas durante o processo, é recomendável que a regra do art. 17, § 6º, I e II, da LIA, seja revista ou flexibilizada.

Inegável que os atuais requisitos da exordial dificultam a admissão de ações de improbidade (porquanto exigem mais do autor da ação de improbidade do que exige de forma genérica o art. 319 do CPC) e, conseqüentemente, afastam o direito à colaboração no processo, que determina a distribuição igualitária dos ônus e deveres do processo entre os sujeitos que dele participam.

3.3.2 Sentença nas ações de improbidade administrativa

O art. 489 do CPC estabelece os elementos essenciais de qualquer sentença de mérito, plenamente aplicáveis às sentenças proferidas nas ações de improbidade, na forma do art. 17-C, *caput*, da LIA, quais sejam: (i) relatório, ferramenta apta a demonstrar o pleno conhecimento da demanda pelo juiz; (ii) fundamentação, amplamente analisada em tópico anterior e sem a qual a sentença é nula, e; (iii) dispositivo, é a conclusão decisória da sentença, o comando normativo aplicável às partes. Sem relatório, fundamentação e dispositivo, não se pode reconhecer a própria existência da sentença¹⁶³. A sentença nas ações de improbidade administrativa, ainda, deve ser devidamente fundamentada, nos termos do § 1º do art. 489 do CPC.

Os incisos do art. 17-C da LIA exigem do juiz das ações de improbidade administrativa um dever ainda maior de fundamentar suas decisões, tendo em vista o

¹⁶³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. v.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RB-15.5; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 821-824.

caráter sancionatório das demandas que versam sobre improbidade administrativa e a gravidade das sanções impostas ao réu¹⁶⁴. O objetivo do art. 17-C é evitar condenações genéricas, cuja motivação seja inadequada, insuficiente ou inaplicável ao caso concreto¹⁶⁵.

O inciso I do referido dispositivo requer especificação pela sentença dos elementos fáticos que justificam o enquadramento da conduta do acusado nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, a fim de evitar alusão genérica aos dispositivos legais, sem produzir a subsunção da conduta em vista de cada um dos dispositivos. Além disso, a legislação é expressa ao vedar a presunção quanto à presença dos tipos de atos de improbidade administrativa.

O inciso II, por sua vez, incorporou a regra do art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (“LINDB”), ao afirmar que, sempre que o juiz decidir com base em valores jurídicos abstratos, deve considerar as consequências práticas da sua decisão. No direito administrativo é usual decidir com base no princípio da supremacia do interesse público; a nova LIA repudia tal prática, sendo que a sentença deve avaliar concreta e efetivamente a disciplina jurídica nas situações fáticas.

Ademais, o inciso III do art. 17-C adotou a exigência do art. 22 da LINDB, a demonstrar que a atual redação está em conformidade com o restante do ordenamento jurídico, de modo que, embora a nova LIA apenas admita a modalidade dolosa dos atos de improbidade, o juiz ao sentenciar deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor¹⁶⁶. Ou seja, a nova redação requer que o juiz avalie as circunstâncias da realidade ocorridas para decidir se o acusado é culpado ou não pela prática de ato ímprobo. É debatível se a avaliação dos obstáculos e das dificuldades enfrentados cotidianamente pelo gestor não deveria ser considerada tão somente no momento de dosimetria das sanções¹⁶⁷.

Nesse sentido, a nova LIA traz fatores que devem ser ponderados pelo magistrado ao realizar a dosimetria do sancionamento, haja vista que não é cabível

¹⁶⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 103.

¹⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 213.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 214-217.

¹⁶⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 105.

impor sanções em concreto sem avaliar as circunstâncias do mundo real, com fundamento nas alíneas do art. 17-C, IV, introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Assim, ao realizar a aplicação das sanções o juiz deve observar: (i) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; (ii) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (iii) a extensão do dano causado; (iv) o proveito patrimonial obtido pelo agente; (v) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; (vi) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva e; (vii) os antecedentes do agente. Todos esses fatores, de forma isolada ou cumulativa, devem ser levados em consideração pelo juiz ao condenar o agente pela prática de ato ímprobo. Cumpre ressaltar que a maioria desses fatores não estava previsto na legislação anterior, sendo mais uma inovação trazida pela Lei n 14.230/2021¹⁶⁸.

Com efeito, tendo em vista que a ação de improbidade administrativa segue o procedimento comum previsto pelo CPC, na forma do art. 17 da LIA, o juiz, além de considerar os elementos acima elencados na aplicação de sanções, deve observar o disposto no art. 489, § 2º, do CPC. O referido dispositivo impõe que o juiz, em caso de colisão de normas, justifique o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, bem como enuncie as razões que autorizem a interferência da norma afastada. Ou seja, é preciso identificar as normas que devem ser aplicadas e justificar sua aplicação, caso contrário, há arbitrariedade na solução dos conflitos normativos por ausência de adequada fundamentação¹⁶⁹.

A razoabilidade exige a imposição de sanções compatíveis com as finalidades buscadas e com a viabilidade da continuidade da ação profissional e empresarial. Não é cabível, no atual regime, a imposição de sanções dotadas de gravidade tão intensa que gerem efeitos negativos a terceiros, por exemplo. Já a proporcionalidade

¹⁶⁸ Segundo a redação originária do art. 12, parágrafo único, da lei nº 8.429/1992, na fixação das penas o juiz deveria levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. A crítica doutrinária era no sentido de que o dispositivo se mostrava insuficiente para municiar o juiz de todos os elementos que ele deveria considerar na aplicação das penas (NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 106).

¹⁶⁹ Em que a ponderação se aplique, geralmente, à princípios, o art. 489, § 2º, do CPC, é destinado para aplicação racional de princípios e regras. Assim, havendo dúvida em relação à norma aplicável ao caso concreto, o processo interpretativo deve ser o mais racional e controlável possível, a fim de que se identifique qual a incompatibilidade entre o caso concreto e a norma geral, aparentemente inaplicável à hipótese concreta (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. v.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. RB-15.5).

determina que sanções mais severas sejam reservadas para condutas dotadas de maior reprovabilidade social e de maior nocividade ao interesse público.

Há de serem observados, ainda, a cooperação do agente e o arrependimento posterior. O acusado que, de modo espontâneo, coopera em momento posterior à prática do ato ímprobo, comunica a prática da ilicitude às autoridades, promove o ressarcimento do dano, faz jus a um tratamento mais benéfico, com penalidades menos severas¹⁷⁰.

Sob a ótica dos direitos processuais fundamentais, os elementos da sentença introduzidos pela nova LIA aproximam o processo das ações de improbidade administrativa do modelo constitucional de processo justo. Considerando o caráter sancionatório das ações de improbidade e a gravidade das sanções impostas, que geram expressivo estigma social ao condenado pela prática de ato ímprobo, é compreensível a necessidade de uma fundamentação mais aprofundada nas sentenças proferidas na referida demanda, fato que promove o direito fundamental à motivação das decisões judiciais. Acredito que exigir do juiz um maior dever de fundamentação não fere o devido processo legal e tampouco traz ônus excessivo ao magistrado.

Para ser justo, o processo deve ser adequado ao direito material discutido em litígio. A redação dada pela Lei nº 14.230/2021 objetivamente adequou o processo das ações de improbidade administrativa em razão do direito material trazido ao conhecimento do juiz. As questões de direito material resolvidas nas ações de improbidade administrativa demandam uma fundamentação mais extensa e aprofundada do magistrado ao proferir sentença. Ao trazer as disposições do art. 17-C, a LIA adequou o processo ao direito material, concretizando, portanto, o direito à tutela adequada e efetiva dos direitos.

3.4 DEMAIS ADIÇÕES PROCESSUAIS IMPLEMENTADAS PELA LEI Nº 14.230/2021 E A CONCRETIZAÇÃO DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO

¹⁷⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 216.

Embora o art. 17, § 21, da LIA seja expresso ao assegurar que todas decisões interlocutórias proferidas nos processos da ação de improbidade administrativa são recorríveis por meio de agravo de instrumento¹⁷¹, diversos outros dispositivos da LIA reiteram a recorribilidade das referidas decisões.

A propósito, o art. 16, § 9º, da LIA, aduz que cabe agravo de instrumento em face da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens. Os parágrafos 9º-A e 17 do art. 17 da LIA garantem o cabimento de agravo de instrumento contra as decisões que, respectivamente, rejeitarem questões preliminares suscitadas pelo réu em contestação e que converterem a ação de improbidade em ação civil pública.

A despeito da sofreguidão legislativa, todos os dispositivos supramencionados efetivam o direito ao duplo grau de jurisdição, que possibilita a revisão da decisão por um órgão de jurisdição superior, ou de segundo grau. Relembro que o direito ao duplo grau de jurisdição tem por fundamento a possibilidade de a decisão de primeiro grau ser injusta ou errada, bem como funda-se no fato de que nenhum ato estatal pode estar imune aos devidos controles¹⁷².

Por outro lado, o art. 17, § 10-A, da LIA, reitera a possibilidade de solução consensual do conflito. Tal hipótese se coaduna com o disposto no art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC, que incentiva a solução consensual dos conflitos, consagrando a conciliação e a mediação. Uma das grandes mudanças trazidas pelo CPC de 2015 foi o reconhecimento de que existem outros meios capazes de solucionar conflitos e atingir à pacificação social, que não o judicial¹⁷³.

Tal entendimento foi absorvido pela Lei nº 14.230/2021. A possibilidade de solução consensual nas ações de improbidade administrativa prestigia o direito à duração razoável do processo (visto que os processos judiciais tendem a se estender ao longo do tempo), bem como exige, por óbvio, a colaboração das partes, que devem atingir a solução mais benéfica possível ao caso concreto.

¹⁷¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. REsp nº. 1.925.492-RJ. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 01 de jul. 2021.

¹⁷² DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 103.

¹⁷³ O processo tem se tornado cada vez mais um ambiente de incentivo a soluções consensuais, estruturando-se de maneira a permitir melhores condições para que as partes alcancem saídas que considerem justas, sem a necessidade da imposição heterônoma mediante aplicação do Direito estatal (OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018).

Nos termos do art. 17, § 10-E, da LIA, as partes devem ser intimadas para especificarem as provas que pretendem produzir. O dispositivo, além de ser mais uma ferramenta que visa garantir o exercício do contraditório, determina o momento adequado para produção de provas.

Ou seja, é possível inferir que a parte autora não deve trazer provas suficientes e concretas da prática do ato ímprobo já na interposição da petição inicial (ao contrário do que prevê o art. 17, § 6º, I e II, da LIA), devendo especificar e trazer as provas que comprovem as alegações ventiladas na exordial na fase de instrução processual, conforme disposto no art. 17, § 10-E, da LIA. Nesse viés, também é o momento adequado para o réu juntar as provas que evidenciam a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, na forma do art. 373, II, do CPC.

O art. 17, § 11, da LIA, prevê que o magistrado deve julgar a demanda improcedente, a qualquer tempo, diante da comprovação da inexistência do ato de improbidade administrativa, motivo pelo qual o Poder Judiciário deve evitar o prolongamento de ações de improbidade inviáveis ou improcedentes¹⁷⁴. Tal norma se relaciona com o direito à duração razoável do processo (uma vez que, verificada a inexistência do ato ímprobo, o juiz pode julgar, desde logo, a demanda improcedente com resolução de mérito), bem como com o direito à tutela adequada e efetiva (na medida em que a legislação determina que o juiz, diante de determinada circunstância, opte por uma rota procedimental mais curta¹⁷⁵, trata-se, portanto, da adequação jurisdicional, analisada no ponto 2.2.4).

A previsão do § 11 em conjunto com o princípio da primazia do julgamento de mérito são fatores que podem afastar a aplicação do art. 17, § 6º-B, da LIA, que traz as hipóteses de rejeição da petição inicial. Ora, se a demanda pode ser julgada improcedente, a qualquer tempo, quando verificada a inexistência do ato ímprobo, não há motivo para rejeitar de imediato a inicial quando a peça não está acompanhada de elementos probatórios suficientes da veracidade dos fatos.

Eventual supressão da regra contida no § 6º-B do art. 17 não tem o condão de prejudicar o réu, já que a demanda ainda pode ser julgada improcedente, com resolução de mérito, após a instrução processual e antes da prolação da sentença,

¹⁷⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 199.

¹⁷⁵ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

sendo que a decisão terá força de coisa julgada. Nesse viés, mesmo que a inicial não fosse acompanhada de provas suficientes, ainda seria possível analisar o mérito da causa e julgar pela improcedência da demanda, a qualquer tempo, diante da manifesta inexistência do ato ímprobo, sem causar qualquer prejuízo ao réu.

De outra banda, o art. 17, § 16, da LIA, requer que a decisão que converta a ação de improbidade administrativa em ação civil pública seja devidamente motivada¹⁷⁶. Ainda que não haja previsão de requisitos específicos da referida decisão, ao contrário do que ocorre com a sentença na ação de improbidade administrativa, inegável que tal exigência também concretiza o direito à motivação das decisões judiciais.

Cumprido destacar a previsão do art. 17, §18, da LIA, segundo o qual ao réu da ação de improbidade será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão. Por um lado, o fato do silêncio do acusado não implicar em confissão relaciona-se com a garantia constitucional da presunção de inocência, aplicável às ações de improbidade que observam os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Logo, todos acusados pela prática de ato ímprobo são presumidos inocentes¹⁷⁷. Por outro, o direito do réu de ser interrogado acerca dos fatos narrados na petição inicial efetiva o direito ao contraditório e à ampla defesa, haja vista que é expressamente garantido ao acusado a possibilidade de influenciar no convencimento do juiz.

Importantes adições trazidas pela Lei nº 14.230/2021 residem em seu art. 17, § 19, as quais trazem ainda mais segurança ao réu. O artigo em tela estabelece que não se aplicam nas ações de improbidade administrativa: (i) a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; (ii) a imposição do ônus da prova ao réu, nos termos do art. 373, §§ 1º e 2º do CPC; (iii) o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato e; (iv) o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

Para os fins deste trabalho, serão analisados os pontos (i) e (ii).

¹⁷⁶ Aliás, o art. 333 do CPC previa a possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva, quando presentes determinados requisitos, tais como a relevância social e a dificuldade de formação de litisconsórcio. Contudo, o referido dispositivo fora vetado, à época, pela Presidência da República.

¹⁷⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 27.

A não aplicação dos efeitos da revelia traduz-se no descabimento de julgamento antecipado de condenação do réu em caso de revelia¹⁷⁸. Ainda que se verifique a revelia, deverá ser dado seguimento ao processo, sem alteração do ônus da prova, devendo o autor comprovar os fatos constitutivos da improbidade¹⁷⁹.

A nova disciplina reforça a proteção dos direitos dos acusados ao afastar a aplicação dos efeitos do instituto da revelia, mantendo a responsabilidade do autor na comprovação do cometimento do ímprobo, evitando a imputação de atos sem a devida prova.

Já a proibição da inversão do ônus da prova, exige que o MP ou a pessoa jurídica interessada arquem com o ônus probatório dos fatos constitutivos da improbidade, sendo vedado modificar a distribuição do ônus probatório segundo a alegação de excessiva dificuldade para a parte autora ou a maior facilidade do réu. Ao réu caberá provar os fatos impeditivos ou extintivos relativamente à improbidade. Ou seja, a regra não significa que o réu não deve nada comprovar, apenas proíbe que seja atribuído ao acusado a prova da inocorrência da conduta ímproba¹⁸⁰. Aplica-se a regra geral constante do art. 373, *caput*, do CPC e os ditames do direito administrativo sancionador, no qual o ônus da prova é sempre daquele que acusa.

O dispositivo ressalta a necessidade de proteção do direito dos réus e visa evitar equívocas condenações sob o fundamento de que o réu não demonstrou a inocorrência do ato ímprobo¹⁸¹. No que tange à LIA, em virtude dos direitos por ela tutelados, há um interesse maior na busca pela verdade dos fatos, motivo pelo qual as previsões do art. 17, § 19, I e II, explicitam a necessidade de proteção dos direitos dos réus, limitando os deveres-poderes dos magistrados previstos no procedimento comum do CPC¹⁸².

Ao final, destaco a previsão dos arts. 18, § 4º e 18-A da LIA. O § 4º autoriza o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade

¹⁷⁸ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9.

¹⁷⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 195.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 197.

¹⁸¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RL-1.9.

¹⁸² DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-31.6.

administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato¹⁸³. Por sua vez, o art. 18-A determina que, na fase de cumprimento de sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos.

Trata-se de regras de execução, que objetivam a melhor concretização do direito reconhecido pela sentença no mundo dos fatos. O parcelamento garante a manutenção da dignidade e da subsistência do réu condenado pela prática de ato de improbidade (oferecendo tutela adequada e efetiva, ao permitir a recomposição do erário, ainda que o réu venha a pagar de forma parcelada, visto que não dispõe de recursos para arcar com o valor total da condenação). Já a unificação das sanções possui relação com o direito à duração razoável do processo, na medida em que facilita o procedimento de execução das sanções impostas pela prática de ato ímprobo.

Percebe-se que todos os dispositivos supramencionados trazem maior segurança aos réus dentro do curso natural do processo, em razão das graves consequências imputadas aos condenados pela LIA.

¹⁸³ Em contrapartida, o art. 523 do CPC não prevê a possibilidade de parcelamento no cumprimento de sentença do procedimento comum, enquanto os arts. 701, § 5º e 916, ambos também do CPC, permitem o pagamento parcelado nos procedimentos especiais da execução de título extrajudicial e da ação monitória.

4. CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho é verificar se as alterações processuais promovidas pela nova LIA concretizam a cláusula constitucional do processo justo ou apenas trazem mera correção de um modelo inadequado anteriormente utilizado. Isso porque os princípios e garantias constitucionais do processo recebem dignidade constitucional em virtude da relevância política, ética, social ou humana dos valores que visam a preservar¹⁸⁴. Tratam-se, em verdade, de valores universais que devem ser efetivados no Estado democrático de direito, como proteção do regime democrático consagrado pela CF.

É dever do legislador efetivar os direitos fundamentais do processo consagrados na CF.

Oportuno destacar que, para os fins deste trabalho, compreendemos o processo justo como aquele que equilibra adequadamente os direitos fundamentais dos litigantes, proporcionando efetividade necessária à tutela dos direitos. O processo deve se apresentar como um ambiente que confere segurança àqueles que o utilizam ou possam vir a utilizá-lo¹⁸⁵.

Além de garantir que as partes exerçam o contraditório em condições iguais, requerer uma maior motivação na fundamentação da sentença do que a prevista para o procedimento comum do CPC, prezar pela duração razoável do processo, a principal conquista da nova LIA é trazer maior segurança jurídica ao acusado pela prática de ato ímprobo.

Inegável que ao longo de diversos dispositivos, a LIA concretiza e densifica direitos fundamentais do processo, conforme analisado no ponto 3, ao mesmo tempo em que visa a garantir a observância de direitos fundamentais do réu¹⁸⁶, sobretudo à proteção a dignidade do réu, requisito inerente a qualquer processo justo. O processo nas ações de improbidade administrativa, agora, confere segurança especialmente àqueles acusados pela prática de ato ímprobo.

¹⁸⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 80.

¹⁸⁵ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

¹⁸⁶ Nesse sentido, Ovídio Araújo Baptista da Silva, destaca que o direito brasileiro, que segue os ditames do sistema romano-germânico, orienta-se sempre no sentido de proteção do devedor, ou do demandado em geral (BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 96-100). As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 não fogem dessa orientação.

Tal situação se dá, em grande razão, pelo fato de a ação de improbidade administrativa prever consequências graves às partes condenadas¹⁸⁷, motivo pelo qual a atual redação trouxe dispositivos que, sem dúvidas, garantem maior segurança aos réus dentro do curso natural do processo e impedem a condenação genérica pela prática de ato ímprobo.

Se por um lado a LIA traz dispositivos que visam garantir maior segurança jurídica aos réus, esses mesmos dispositivos podem trazer ônus excessivo à parte autora, desrespeitando o direito fundamental à colaboração (e o próprio processo colaborativo), que prevê a distribuição equitativa dos ônus processuais entre as partes e o juiz. Isso porque, por exemplo, a parte autora deve comprovar, para deferimento da indisponibilidade de bens, a intenção do acusado de dilapidar seu patrimônio, bem como deve instruir a inicial com documentos ou justificações que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, requisitando provas suficientes antes mesmo da instrução probatória.

As referidas previsões são aptas a dificultar a recomposição do erário. A ação de improbidade administrativa visa tutelar a probidade administrativa e interesses públicos, de forma adequada, efetiva e tempestiva, tutela que não pode ser obstada pelo legislador ordinário. Portanto, os dispositivos devem ser, eventualmente, alterados, ou interpretados conforme a CF.

Em verdade, pode-se afirmar que a LIA buscou realizar um “ajuste fino” com os direitos fundamentais processuais previstos na CF, tal qual ocorreu com o CPC de 2015, que trouxe a ideia de um modelo constitucional de processo. Ambas as reformas legislativas têm o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo e muito menos complexo.

Sobre o tema, a Exposição de Motivos do CPC de 2015 dispõe que

um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo.

¹⁸⁷ DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-31.6.

Tais ensinamentos são plenamente aplicáveis à legislação infraconstitucional que versa sobre a improbidade administrativa, visto que a Lei nº 8.429/1992 não fornecia tutela eficaz e tampouco se preocupava em concretizar os valores constitucionais.

Por todo o exposto no presente trabalho, é possível concluir que, de fato, a nova redação trazida pela Lei nº 14.230/2021 aproximou as ações de improbidade administrativa do processo justo, concretizando ao longo de seu texto diversos direitos fundamentais do processo. Embora, ainda, não tenha atingido plenamente o devido processo legal almejado tanto pela CF quanto pelo CPC.

REFERÊNCIAS

- ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Do formalismo no processo civil**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ALVIM, Teresa Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. **O dogma da coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ALVIM, Teresa Arruda. **A fundamentação das sentenças e dos acórdãos**. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2023.
- ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”?. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 163/2008, p. 613-624, 2008. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro-revista-de-processo.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de Processo Civil**: processo cautelar (tutela de urgência). v.3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade**. Improbidade de administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BEZERRA FILHO, Aluízio. **Processo de improbidade administrativa anotado e comentado**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.
- BUENO, Cássio Scarpinella. **Projetos de novo Código de Processo Civil comparados e anotados**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil - parte geral do código de processo civil. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar nº 2.032/QO, relator min. Celso de Mello.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Extradicação nº 986, relator min. Eros Grau.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 469.366/PR, 2.^a T., j. 13.05.2003, relatora Eliana Calmon, DJ 02.06.2003.

CABRAL, Antonio Do Passo. "Contraditório". In TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (org.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 201-204.

CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao Novo Código de Processo Civil**, 2^a edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016.

CARPES, Artur. **O que provar?** Admissibilidade e eficiência da justiça civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O Problema da Segurança Jurídica no Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

CEARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Apelação Cível nº 0013670-53.2017.8.06.0136. Órgão Julgador: 3^a Câmara de Direito Público. Relatora: Des^a. Joriza Magalhães Pinheiro. Julgamento: Fortaleza, 26 de junho de 2023.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. São Paulo: Grupo Almedina, 2023.

COSTA, Susana Henriques. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2015.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DORNA, Mario Henrique de Barros. A indisponibilidade de bens na lei de improbidade administrativa reformada. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). **Lei de improbidade administrativa XVI reformada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 19^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paulo Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. v. 2. 16^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 16ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 18ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

DOTTI, Rogéria Fagundes. **Tutela da evidência: probabilidade, defesa frágil e o dever de antecipar a tempo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Pontos e contrapontos sobre o projeto do Novo CPC. **Editora Revista dos Tribunais**, v. 103, n. 950, pp. 17-37, dez. 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação do processo. In: FABRÍCIO, Adroaldo Furtado (org.). **Meios de impugnação ao julgado civil: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

LESSA, Guilherme Thofehrn. **Precedentes judiciais e raciocínio jurídico: aplicação, analogia e distinção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do processo e tutela de urgência**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Inibitória (e tutela de remoção do ilícito)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARINONI; Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. v.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

MENDONÇA JR, Delosmar. **Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MITIDIERO, Daniel. **A colaboração como modelo e como princípio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

NERY JR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NERY JR., Nelson. **Teoria geral dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

RIBEIRO, Darci Guimarães. A dimensão constitucional do contraditório e seus reflexos no projeto do novo CPC. **Revista de Processo**, v. 39, n. 232, p. 13 - 35, jun. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível nº 5050117-81.2019.8.21.0001. Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível. Relator: Des. Francesco Conti. Julgamento: Porto Alegre, 22 de junho de 2023.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. v. 2. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. TJSP. Agravo de Instrumento nº 2115435-51.2024.8.26.0000. Órgão Julgador: 11ª Câmara de

Direito Público. Relator: Des. Márcio Kammer de Lima. Julgamento: São Paulo, 28 de junho de 2024.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2024.

TARUFFO, Michele. **A motivação da sentença civil**. Tradução de Daniel Mitidiero, Rafael Abreu e Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015

TAVARES, André Ramos. **Reforma do judiciário no Brasil pós-88: (des)estruturando a justiça: comentários completos à EC n. 45/04**. São Paulo: Saraiva, 2005.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ZAVASCKI, Teoria Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.