A PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O LEGÍTIMO PODER GERAL DE CAUTELA

Fábio Bragança Zago*

RESUMO

Este trabalho versa sobre a sanção legal de proibição de contratar com o Poder Público, sob o enfoque da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Pretende-se descrever os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais atinentes ao tema, sob uma metodologia descritiva, dedutiva e bibliográfica, coletada por acessibilidade. Primeiramente, foi traçado um breve panorama constitucional sobre a LIA para, ainda no primeiro capítulo, discorrer sobre a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o alcance da referida sanção no âmbito da Lei nº 8.666/93, a Lei de Licitações, e da Lei nº 8.429/92. No capítulo posterior, discutiu-se a possibilidade da aludida sanção ser aplicada liminarmente, por força do poder geral de cautela reforçado pelo novo Código de Processo Civil, ou se deve aguardar a fase decisória, ou, ainda, somente após o trânsito em julgado. Conclui-se que, em prestígio à supremacia do interesse público, fundamentada e excepcionalmente, é possível aplicar à pessoa jurídica a sanção legal de proibição de contratar com a Administração Pública já no momento de recebimento da petição inicial, liminarmente, sem incorrer em indevida antecipação de pena nem ofensa ao princípio da legalidade.

Palavras-chave: Contratação. Administração Pública. Suspensão liminar.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A sanção de proibição de contratar com o Poder Público. 2.1 A aplicação para a Lei nº 8.666/93. 2.2 A aplicação para a Lei nº 8.429/92. 3. A (im)possibilidade de cominar a sanção liminarmente. 4. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo versa sobre a imposição legal de proibição de contratar com o Poder Público para os condenados em infrações de improbidade administrativa, independentemente da modalidade incorrida; tendo em mira a possibilidade de se aplicar essa punição liminarmente. Assim, precisamente, o problema de pesquisa a ser respondido é se a vedação ao pacto com a Administração, estipulada no art. 12 da Lei nº 8.429/92, pode ser aplicada em fases anteriores à sentença, por força do poder geral de cautela do Estado-Juiz, autorizado pelo art. 297 do novo Código de Processo Civil.

Em seguida, os objetivos são: pesquisar sobre a prescrição legal de suspensão contratual com a Administração Pública na Lei de Licitações e na LIA; e discorrer acerca da referida punição nas diversas fases processuais.

---

* Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT), Especialista em Direito Civil e Processual Civil de acordo com o novo CPC (ESMA/DF), Bacharel em Direito (Uniceub) e Bacharel em Administração (UnB). Analista Judiciário – Área Judiciária – no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Sob a perspectiva teórica, a presente pesquisa contribui para o arcabouço de produções acadêmicas referentes ao tema, dada a persistente controvérsia sobre a amplitude da sanção em estudo na Lei de Licitações[1] e na LIA[2], com o destaque para a inovadora discussão acerca do (im)possível afastamento liminar de uma empresa nos certames licitatórios. No âmbito prático, extrai-se, com base em informações públicas divulgadas pelo "Portal da Transparência"[3], que, de todas as 13.264 sanções vigentes e aplicadas às pessoas incluídas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), portanto restringidas de licitar ou contratar com a Administração Pública[4], a metade delas referem-se à sanção estipulada na LIA e 12% pautam-se na suspensão prevista na Lei de Licitações. Assim, concretamente, a sanção em comento é bastante aplicada pelo Poder Público e impacta um relevante contingente de pessoas, razão pela qual se complementa a justificativa à presente pesquisa.

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

O primeiro capítulo versará sobre o cotejo entre as Leis nº 8.666/93 e 8.429/92 no que tange à aplicação da sanção de suspensão/proibição de contratar com o Poder Público. O capítulo seguinte discutirá a possibilidade de se cominar a aludida penalidade antes da fase decisória, em sede de liminar; a partir do poder geral de cautela conferido ao Magistrado pelo novo Código de Processo Civil. Por último, será elaborada a conclusão do trabalho, oportunidade em que serão sintetizadas as ideias apresentadas, de modo a definir, se possível, as circunstâncias que poderiam autorizar a antecipação da sanção em tela; com vistas ao devido processo legal, supremacia do interesse público, razoabilidade, moralidade pública e segurança jurídica.

---

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

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

[3] http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CcpfCnpj%2Cnome%2CufSancionado%2Corgao%2CtipoSancao%2CdataPublicacao&ordenarPor=nome&direcao=asc#avisualizacao-grafica.

2 A SUSPENSÃO DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Em primeiro lugar, nos termos da Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa estão sujeitos às sanções estipuladas no art. 37, §4º, *in verbis*: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”.

Nesse rumo, uma rápida leitura indica que a punição em testilha não contém, diretamente, sede constitucional. Mesmo assim, trata-se de uma cominação legal, autorizada pela Lei Maior, e, portanto, aplicável às pessoas jurídicas e físicas. Com efeito, a Lei nº 8.429/92, em seu artigo 12, também acrescentou a multa civil para além das punições delineadas no texto constitucional.

Paralelamente, o art. 87 da Lei nº 8.666/93 arrola como sanção, no inciso III, a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, no mesmo sentido da punição vista no parágrafo anterior. Assim, cumpre aprofundar sobre a abrangência dessa sanção, no próximo subtópico, para, no subtópico posterior, avançar para a punição estipulada na LIA; resguardando o capítulo seguinte para a polêmica aplicação antecipada desta proibição.

2.1 A APLICAÇÃO JURISPRUDENCIAL PARA A LEI Nº 8.666/93.

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

Nesse panorama, emerge a polêmica do alcance da aludida punição, ou seja, se restrita ao ente sancionador ou abrange todo o Poder Público.

---

[4] http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603245-ceis.

Por um lado, com supedâneo em uma literal interpretação da lei de licitações, a sanção fixada no art. 87, III refere-se exclusivamente ao órgão/entidade contratante da Administração (diferenciando-se de Administração Pública); em prestígio ao princípio da legalidade. Em reforço, nota-se que a punição do art. 87, IV menciona expressamente Administração Pública, corroborando a citada distinção por força da razoabilidade e gradação das sanções, razão pela qual a prevista no art. 87, III, seria restrita ao órgão sancionador[5].

Ademais, em visão talvez mais restritiva, aponta-se a opinião doutrinária no sentido de que a penalidade do art. 87, III poderia, considerando o caso concreto, ser limitada a uma licitação ou contrato do ente específico[6]. Outrossim, há quem sustente a restrição ao órgão sancionador nas penalidades do art. 87, incisos III e IV, por vislumbrar ofensa à pessoalidade dos contratos, à legalidade e ao federalismo brasileiro[7].

Em sede pretoriana, o Tribunal de Contas da União (TCU) sempre[8] entendeu por restringir o alcance da sanção em apreço ao órgão/entendida da Administração que a aplicou, com base na ordem gradativa das penalidades arroladas e na restritiva interpretação a ser conferida em sede de direito administrativo sancionador. Ilustrativo dessa jurisprudência é o Acórdão nº 2962/2015, julgado em 18/11/2015, no qual se enunciou que “A penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 incide somente em relação ao órgão ou à entidade contratante.”.

Em contrapartida, reforçando a importância do presente estudo, em prol do ditame constitucional da indisponibilidade do interesse público, afasta-se a imprópria distinção entre os termos citados[9]. Por certo, a proteção ao interesse público, que é indisponível e soberano, justifica a extensão da penalidade imposta para todos os Poderes e em todos os níveis, sem prejuízo do pacto federativo ou da competitividade licitatória[10].

---

[5] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos.* 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
[6] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
[7] PESTANA, Márcio. *Licitações públicas no Brasil*: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.
[8] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; AZEVEDO, Euro Sabino de. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração: abrangência nacional da penalidade. *Revista Juris Plenum de Direito Administrativo*, Caxias do Sul, v. 5, n. 17, p. 167-190, mar. 2018.
[9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
[10] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*: teoria e prática. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Com acerto, esse é único entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde a primeira vez que se debruçou sobre o tema[11] em 2002 (RMS nº 9.707/PR), por julgar que a Administração Pública é uma e em todas as licitações se exige a idoneidade, que resta afastada pela sanção imposta por qualquer ente/órgão. Esse entendimento ressoa até os dias atuais no Tribunal da Cidadania, consoante o exemplificativo AgInt no REsp 1382362/PR, Dje 31/03/2017.

Por fim, oportuno apontar que a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/11 – Lei do RDC) também possuem punição similar, alcançando todos os entes federados. Por seu turno, a recente Lei nº 13.303/16, alcunhada Estatuto das Estatais, estabeleceu uma sanção parecida, porém expressamente limitada à entidade sancionadora (art. 83, inciso III).

2.2 A APLICAÇÃO PARA A LEI Nº 8.429/92.

Em sede de improbidade administrativa, a lei de regência estabelece, dentre outras, a proibição de contratar com o Poder Público, em prazo variável de acordo com a infração cometida, para pessoas jurídicas e físicas (REsp 1043842/RS, DJe 12/11/2010). Pontue-se que, antes da Lei nº 12.120/09, as punições do art. 12 eram aplicadas cumulativamente, porém essa lei expressamente conferiu a possibilidade de serem aplicadas isolada ou cumulativamente. Fixe-se, desde já, que a aludida vedação também contempla o envolvimento em licitação, porquanto, por lógica prejudicialidade, não se deve homologar um licitante inábil de celebrar o contrato[12].

Nesse panorama, por uma necessária interpretação restritiva, inerente ao Direito sancionador, e em prol dos princípios da preservação da empresa e da proporcionalidade[13], sustenta-se que a ausência de indicação expressa sobre o alcance dessa pena conduz à compreensão de que sua abrangência é “restrita ao ente da federação no qual foi verificado o ato de improbidade administrativa.”[14].

---

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

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

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

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

Na seara jurisprudencial, à míngua de recentes decisões sobre o tema, consta na jurisprudência do STJ, a quem incumbe a pacificação de entendimentos de matéria infraconstitucional, o seguinte julgado:

> [...]. 2. Insta observar que não se trata de sanção por ato de improbidade de agente público prevista no art. 12 da Lei 8.429/1992, tema em que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência limitando a proibição de contratar com a Administração na esfera municipal, de acordo com a extensão do dano provocado. Nesse sentido: EDcl no REsp 1021851/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 23.6.2009, DJe 6.8.2009. [...]. (REsp 520.553/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/11/2009)

Assim, vislumbra-se uma referência jurisprudencial destoante do entendimento consolidado em alusão à Lei nº 8.666/93, estudado no tópico anterior, embora sejam sanções similares[15], sem uma justificável *ratio iuris* aparentemente. De toda maneira, vale considerar a relevante distância temporal da decisão citada, de modo que, hoje, possivelmente o STJ se portará diferentemente, conquanto, até o momento, não tenha decidido expressamente em relação à LIA.

Todavia, a grande[16] e prevalecente[17] parcela da doutrina perfilha entendimento alinhado com o visto no subtópico acima, ampliando a punição apresentada para toda a Administração Pública; em prol do princípio constitucional da moralidade administrativa. Acertadamente, a expressão “Poder Público” contida na LIA aponta, de fato, para o alcance nacional da sanção em comento[18]; preponderando, com louvor, a moralidade e a supremacia do interesse público sobre a livre iniciativa.

Portanto, extrai-se que, a mesma *ratio decidendi* que nacionaliza a suspensão de licitação/contração na Lei de Licitações autoriza expandir o conceito de “Poder Público” na LIA para todas as esferas administrativas[19], as quais ficam proibidas de contratar com o agente ímprobo.

---

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

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

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

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

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

3 A (IM)POSSIBILIDADE DE COMINAR A SANÇÃO LIMINARMENTE

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

Primeiramente, esclareça-se que o novo Código de Processo Civil manteve o poder geral de cautela ao Magistrado, consagrado[20] no art. 297 da lei processual civil adjetiva. Isso é ratificado no Enunciado 31 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), *in verbis*: "O poder geral de cautela está mantido no CPC.".

Nesse cenário, cumpre discorrer sobre o momento processual oportuno para a sua aplicação, tendo em mira a preservação da moralidade pública, o devido processo legal, a presunção de inocência, a razoabilidade, liberdade de concorrência e a livre iniciativa. Assim, por seu nítido caráter punitivo e restritivo de direitos, essa sanção apenas poderia ser efetivada com o trânsito em julgado[21], porquanto, muitas vezes, ela acarreta intensos prejuízos à empresa, podendo levá-la à falência[22].

Sob outra perspectiva, a LIA é regida, subsidiariamente, pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), conforme recente julgado do STJ, no ponto: "Reconhecimento, pelo STJ, da existência do microssistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos. Aplicação da Lei n. 7.437/82 subsidiariamente à Lei n. 8.429/92." (REsp 1447774, Dje 27/08/2018). Ademais, neste julgado se afastou o efeito suspensivo automático à apelação (art. 520, CPC/73 e art. 1.012, CPC/15), aplicando-se a regra do art. 14 da LACP. Nesse sentido, consoante o ordenamento jurídico pátrio, é plausível a punição em testilha após a sentença condenatória[23] imediatamente[24]; fortalecendo-se o combate à corrupção e a tutela da moralidade administrativa.

---

[20] DONIZETTI, Elpídio. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

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

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

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

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

Destarte, o cerne da controvérsia reside na possibilidade de se aplicar a sanção sob estudo antes da sentença, no curso do processo, liminarmente, considerando o poder geral de cautela. O intuito é extirpar as pessoas ímprobas dos das relações públicas. Em defesa dessas legítimas pretensões, repousa polêmica na possibilidade de se antecipar a grave sanção de proibição de contratar com o poder público, a qual, como visto, possui devastadores efeitos em uma empresa. Para a vertente denegatória, haveria uma falácia ao atrelar o maior rigor com essa punição a maior proteção do erário, já que causa enormes prejuízos à empresa, bem como frustra a concorrência e a vantajosidade dos certames licitatórios[25].

Nesse ambiente, cotejando os diversos valores envolvidos, conclui-se pela possibilidade, de acordo com o caso concreto, de, excepcionalmente, antecipar-se a proibição de contratar com o Poder Público, segundo o grau de risco apurado na fase investigativa e corroborado pelo recebimento da petição inicial. Esse posicionamento, coerente com a vertente confirmatória, reverbera na escorreita doutrina[26], com vistas a permitir a antecipação desse efeito de eventual condenação fundada em ilícito reputado como improbidade administrativa, que não se confunde com o ilícito penal nem está sujeito às amarras deste regime. Em acréscimo, ressalta-se que o art. 20 da LIA apenas condicionou ao trânsito em julgado as punições de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Desse modo, em sede de improbidade administrativa, em mira de coibir novos atos de improbidade administrativa, é possível a imposição de medidas liminares aos réus, tanto as medidas típicas (arroladas no art. 301 do CPC/15) quanto atípicas (art. 297 do CPC/15), decorrentes do poder geral de cautela[27]. Isso em sintonia com o ditame constitucional da inafastabilidade de jurisdição e concretizado pela tutela provisória de urgência (art. 300 do CPC/15), por meio de decisão fundamentada que demonstre a urgência da medida hábil a resguardar os cofres públicos e os elementos fáticos que apontam pela potencial reincidência em ilícitos[28].

---

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

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

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

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

Com efeito, portanto, as medidas cautelares na LIA são insuficientes e reclamam a aplicação suplementar do CPC para a sua aplicação[29]. Nesse rumo, *mutatis mutandis,* colhe-se julgado do STJ alinhado com a posição aqui defendida:

> [...]. 5. Ressalvadas as medidas de natureza exclusivamente sancionatória - por exemplo, a multa civil, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos - pode o magistrado, a qualquer tempo, adotar a tutela necessária para fazer cessar ou extirpar a atividade nociva, consoante disciplinam os arts. 461, § 5º, e 804 do CPC, 11 da Lei 7.347/85 e 21 da mesma lei combinado com os arts. 83 e 84 do Código de Defesa do Consumidor, que admitem a adoção de todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela dos interesses que a Ação Civil Pública busca proteger. [...]. Nesse contexto, a liminar concedida pelo juízo de primeiro grau para proibir a demandada de receber novas verbas do Poder Público e com ele contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios guarda relação de pertinência e sintonia com o ilícito praticado pela ré, sendo evidente o propósito assecuratório de fazer cessar o desvio de recursos públicos, nos termos do que autorizado pelos preceitos legais anteriormente citados. 7. Recurso Especial não provido. (REsp 1385582/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2013, DJe 15/08/2014)

Dessa maneira, revela-se uma acertada inclinação da jurisprudência em se admitir, com acerto, a imposição liminar aos réus de proibição de contratar com o Poder Público, em sede de processo referente a ilícitos de improbidade administrativa. Inobstante, naturalmente, dada a característica ínsita da reversibilidade, caso futuramente revogada/cassada a liminar sancionadora, assegura-se ao particular a indenização por eventuais danos morais e patrimoniais sofridos[30]. Outrossim, caso futuramente confirmada a liminar pelo trânsito em julgado da decisão condenatória, o particular faz *jus* à detração do período[31].

---

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

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

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

4 CONCLUSÃO

O presente artigo visou a discorrer sobre a sanção administrativa de proibição de contratar com o Poder Público, especificamente sobre a sua abrangência, mediante cotejo em sede de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) e licitações (Lei nº 8.666/93), à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Por certo, em ambas as leis, a questão do alcance dessa sanção é reiteradamente discutida na doutrina[32]. Também buscou analisar o momento processual adequado para a sua imposição, balizando diversos princípios envolvidos, tais como a livre iniciativa, moralidade administrativa e devido processo legal. Destaca-se que a proibição de contratar com o Poder Público é medida de consequências severas e de difícil reversão, que tende a conduzir as empresas sancionadas a graves crises financeiras e, até mesmo, a processos falimentares[33].

Portanto, nesse panorama, abordou-se no primeiro capítulo, a aludida sanção nos termos da Lei de Licitações, no primeiro tópico, e da Lei de Improbidade, no tópico subsequente. Verificou-se uma aparente incongruência na jurisprudência do STJ, na medida em que, acertadamente, expande a sanção do art. 87, III, Lei nº 8.666/93 para o âmbito nacional, porém refuta essa ampliação na sanção da LIA, a qual expressamente faz menção ao “Poder Público” e, segundo a majoritária doutrina, também deve ser cominada em âmbito nacional. No capítulo seguinte, mostrou-se a celeuma referente à fase processual oportuna para a aplicação da punição em foco, concluindo-se pela possibilidade de, liminarmente, afastar a empresa das licitações e contratações com a Administração Pública, sem prejuízo do federalismo nem da legalidade, em prol da moralidade pública, proteção ao erário, segurança jurídica, combate à corrupção e à ilicitude.

Por fim, ressalta-se que os objetivos foram cumpridos, segundo a metodologia indicada, apurando-se os resultados apresentados, os quais corroboram a importância do presente artigo, bem como indicam a relevância teórica e prática do tema, notadamente tendo em vista os dados listados na introdução. Por derradeiro, uma limitação do artigo é a falta do Direito comparado, que muito contribuiria para as discussões sobre o impactante tema da improbidade administrativa.

---

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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