

MANUAL E ROTEIRO DE ATUAÇÃO • 2ª EDIÇÃO

# EFETIVAÇÃO DAS CONDENAÇÕES NAS AÇÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*Alexandre Amaral Gavronski*





# **EFETIVAÇÃO DAS CONDENAÇÕES NAS AÇÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**MANUAL E ROTEIRO DE ATUAÇÃO • 2ª EDIÇÃO**

**Ministério Público Federal**

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

**Luciano Mariz Maia**  
Vice-Procurador-Geral da República

**Humberto Jacques de Medeiros**  
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

**Oswaldo José Barbosa Silva**  
Corregedor-Geral

**Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho**  
Ouvidor-Geral

**Alexandre Camanho de Assis**  
Secretário-Geral

**Eloá Todarelli Junqueira**  
Secretária-Geral Adjunta



Ministério Público Federal  
5ª Câmara de Coordenação e Revisão

*Alexandre Amaral Gavronski*

# **EFETIVAÇÃO DAS CONDENAÇÕES NAS AÇÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**MANUAL E ROTEIRO DE ATUAÇÃO**

2ª Edição

Brasília - MPF  
2019

© 2019 – Ministério Público Federal

Todos os direitos reservados ao Ministério Público Federal

2ª edição

Disponível em <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G283e

Gavronski, Alexandre Amaral.

Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa : manual e roteiro de atuação – 2. ed. – Brasília : MPF, 2019.

134 p.

ISBN: 978-85-85257-44-6

1. Improbidade administrativa. 2. Condenação judicial. 3. Corrupção. 4. Ministério Público Federal – atuação – manual. I. Brasil. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. II. Título.

CDDir 341.336

Elaborado por Isabella de Oliveira e Nóbrega – CRB 1/3131

#### 5ª Câmara de Coordenação e Revisão

Set. 2017/Jun. 2018

##### Titulares:

**Mônica Nicida Garcia**

Subprocuradora-Geral da República  
(Coordenadora)

**Maria Hilda Marsiaj Pinto**

Subprocuradora-Geral da República

**Renato Brill de Góes**

Subprocurador-Geral da República

##### Suplentes:

**Francisco Rodrigues dos Santos Sobrinho**

Subprocurador-Geral da República

**José Osmar Pumes**

Procurador Regional da República

**Antônio Carlos Pessoa Lins**

Subprocurador-Geral da República (a partir de out./2017)

**Tamar Oliveira Luz Dias**

Secretária Executiva

A partir de jun. 2018

##### Titulares:

**Maria Iraneide Olinda Santoro Facchini**

Subprocuradora-Geral da República  
(Coordenadora)

**Francisco Rodrigues dos Santos Sobrinho**

Subprocurador-Geral da República

**Hindemburgo Chateubriand Filho**

Subprocurador-Geral da República

##### Suplentes:

**Uendel Domingues Ugatti**

Procurador Regional da República

**Samantha Chantal Dobrowolski**

Procuradora Regional da República

**Fábio George Cruz da Nóbrega**

Procurador Regional da República

---

#### Planejamento visual e diagramação

Secretaria de Comunicação Social

#### Revisão

Assessoria de Revisão/SGJ/PGR

#### Procuradoria-Geral da República

SAF Sul Quadra 4 Conj. C

CEP 70050-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 3105-5100

[www.mpf.mp.br/pgr](http://www.mpf.mp.br/pgr)

# SUMÁRIO

---

	<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1</b>	<b>PARTE 1: MANUAL</b> .....	15
<b>1.1</b>	<b>CONTEXTO DESTA ATUAÇÃO: A CRIAÇÃO DO GT EFETIVAÇÃO E SEUS OBJETIVOS PRINCIPAIS</b> .....	15
<b>1.2</b>	<b>A EFETIVAÇÃO DAS CONDENAÇÕES EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO PROCESSUAL ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO</b> .....	18
<b>1.2.1</b>	A preocupante inefetividade da ação de responsabilização por improbidade administrativa .....	18
<b>1.2.2</b>	A crescente preocupação institucional do Ministério Público com a efetividade de sua atuação e com a excelência no combate à corrupção .....	21
<b>1.2.3</b>	A insuficiência da sentença condenatória para a efetividade dos direitos protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa e o compromisso com sua efetivação como consequência da condição do MP de “advogado da sociedade” .....	23
<b>1.3</b>	<b>AS DIFERENTES SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS CORRESPONDENTES TÉCNICAS DE EFETIVAÇÃO. A EXECUÇÃO FORÇADA E A EFETIVAÇÃO POR MEIO DE ATOS JUDICIAIS DIRIGIDOS A TERCEIROS</b> .....	25
<b>1.3.1</b>	As sanções em espécie e a necessidade ou não de execução forçada e os procedimentos aplicáveis .....	25
<b>1.3.2</b>	A necessidade de trânsito em julgado para a efetivação da perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos (LIA, art. 20) e, <i>a contrario sensu</i> , o cabimento de cumprimento provisório para as demais sanções .....	28
<b>1.3.3</b>	Peculiaridades específicas da efetivação de cada sanção .....	29
<b>1.3.3.1</b>	A destinação da multa civil. Fundo dos Direitos Difusos? .....	29
<b>1.3.3.2</b>	A perda da função pública. Apenas a exercida quando da prática dos atos ímprobos ou a atual? E no caso de aposentadoria? .....	31
<b>1.3.3.3</b>	Efetivação da suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa .....	35
<b>1.3.3.4</b>	A proibição de contratar com o Poder Público e a importância da adequada alimentação do CNCIAI .....	36
<b>1.3.3.5</b>	Uma limitação relevante do CNCIAI: a exigência do trânsito em julgado. Como viabilizar o cumprimento provisório da proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais ou creditícios? .....	38
<b>1.3.3.6</b>	A difícil efetivação da proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios .....	40
<b>1.3.3.7</b>	A efetivação da proibição de contratar e receber benefícios ou incentivos indiretamente .....	42
<b>1.3.4</b>	A importância do domínio das técnicas processuais adequadas pelo Ministério Público para o êxito da efetivação e do adequado peticionamento .....	44

<b>1.4</b>	<b>DISCIPLINA PROCESSUAL DO CUMPRIMENTO PROVISÓRIO E DO DEFINITIVO</b>	<b>46</b>
1.4.1	Aplicabilidade da disciplina do CPC à Ação de Improbidade Administrativa e alinhamentos conceituais. Efetivação, execução e cumprimento, da sentença e da condenação	46
1.4.2	A centralidade da análise sobre o conteúdo e efeitos dos recursos interpostos para a efetivação das condenações	50
1.4.2.1	Os efeitos devolutivo e expansivo e a adequada compreensão das “questões comuns” de que trata o art. 1.005 do CPC	51
1.4.2.2	O efeito suspensivo e o cabimento de cumprimento provisório	52
1.4.2.3	O chamado efeito translativo e a sua irrelevância para configuração do trânsito em julgado parcial	53
1.4.3	Da legitimidade do Ministério Público para a execução das sanções impostas	55
1.4.4	A competência do juízo de primeiro grau para o cumprimento da sentença a determinar a atribuição do procurador da República nele oficiante para promovê-lo	57
1.4.4.1	A alternativa do art. 516, parágrafo único, do CPC: execução em subseção judiciária diversa daquela em que foi processada originalmente a causa	58
1.4.5	A importância da atuação dos membros oficiantes perante tribunais para viabilizar o cumprimento provisório e o parcial definitivo (viabilizado pelo trânsito em julgado parcial)	59
1.4.6	Cumprimento provisório	60
1.4.6.1	Cabimento e oportunidade (em relação a quais sanções, e a partir de quando)	60
1.4.6.2	Análise sobre a conveniência (necessidade, utilidade e relevância) do cumprimento provisório	64
1.4.6.2.1	Cumprimento provisório em face da baixa probabilidade de provimento do recurso do réu. Atuação estratégica em face dos recursos protelatórios	65
1.4.6.2.2	Conveniência (sob a perspectiva da necessidade, utilidade e relevância) do cumprimento provisório em face do contexto fático-processual e do conteúdo da condenação	68
1.4.6.2.3	Da desnecessária confluência dos dois aspectos (atuação processual protelatória do réu e necessidade/utilidade/relevância à luz das peculiaridades do caso concreto) para se justificar a promoção pelo cumprimento provisório	69
1.4.6.2.4	Da atribuição dúplice para análise da conveniência: do membro que oficia perante o tribunal (e primeiro a identifica) e do que tem atribuição para promover o cumprimento provisório	70
1.4.6.3	Peculiaridades procedimentais	71
1.4.6.3.1	Sobre a responsabilidade do Ministério Público como exequente e (in)exigibilidade de caução no cumprimento provisório que promove	72
1.4.6.3.2	A exigência de novos autos e as diferenças entre o processo físico e eletrônico. A certidão narratória	75
1.4.7	Cumprimento definitivo parcial	77
1.4.7.1	Configuração a partir do trânsito em julgado parcial e exemplos de sua ocorrência nas Ações de Improbidade Administrativa	78
1.4.7.2	A expressa admissão do trânsito em julgado parcial pelo CPC/15	80
1.4.7.3	Do necessário protagonismo do Ministério Público Federal na revisão da jurisprudência para adequá-la ao CPC/15 quanto ao cabimento do trânsito em julgado parcial e da articulação entre instâncias	84



1.4.7.4	Vantagens do cumprimento definitivo parcial na comparação com o cumprimento provisório .....	86
1.4.8	Disciplina procedimental do cumprimento definitivo parcial e do integral .....	88
1.4.8.1	Diferenças entre o cumprimento definitivo parcial e o integral .....	88
1.4.8.2	Do requerimento do Ministério Público Federal .....	89
<b>2</b>	<b>PARTE 2: ROTEIRO DE ATUAÇÃO</b> .....	<b>94</b>
<b>2.1</b>	<b>MOMENTO PROCESSUAL ADEQUADO PARA ANÁLISE SOBRE OCABIMENTO DE CUMPRIMENTO PROVISÓRIO OU PARCIAL DEFINITIVO</b> .....	<b>94</b>
2.1.1	Momento processual adequado nas instâncias ordinárias (procuradores e procuradores regionais da República) .....	94
2.1.2	Momento processual adequado nas instâncias extraordinárias (subprocuradores-gerais da República) .....	96
<b>2.2</b>	<b>ASPECTOS A ANALISAR QUANTO AO CABIMENTO, OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DE SE PROMOVER O CUMPRIMENTO</b> .....	<b>97</b>
<b>2.3</b>	<b>PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS NECESSÁRIAS OU ÚTEIS À PROMOÇÃO DO CUMPRIMENTO</b> .....	<b>99</b>
2.3.1	Providências prévias ao cumprimento provisório ou definitivo parcial promovido diretamente pelo procurador da República na pendência de apelação .....	99
2.3.1.1	Da possibilidade de hipoteca judiciária (art. 495 do CPC) independente do efeito do recurso e de forma autônoma ao cumprimento .....	101
2.3.2	Providências prévias para a provocação do cumprimento por membros ofiçantes em tribunais .....	102
2.3.2.1	A inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa em face da condenação à suspensão dos direitos políticos por órgão colegiado .....	104
2.3.3	Instauração (ou autuação) de procedimento preparatório ao cumprimento e necessidade de arquivamento fundamentado para não promovê-lo .....	105
2.3.4	Diligências anteriores ao requerimento (procuradores da República) .....	110
2.3.4.1	Diligências preparatórias ao cumprimento das condenações ao ressarcimento dos danos, multa civil ou perda dos valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio .....	111
2.3.4.2	Diligências preparatórias ao cumprimento das condenações à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios .....	116
<b>2.4</b>	<b>REQUERIMENTO PELO CUMPRIMENTO</b> .....	<b>122</b>
<b>3</b>	<b>PEÇAS DE REFERÊNCIA</b> .....	<b>132</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>134</b>



# APRESENTAÇÃO

---

A inovação verdadeiramente surpreendente é aquela que toca em tema já bastante conhecido de todos. A Lei nº 8.429/1992, em vigor há mais de 25 anos, é o objeto de estudo deste **Manual**.

Por ímpeto, somos tentados a concluir que a Lei de Improbidade Administrativa já foi dissecada pela vastidão de artigos e obras jurídicas escritas ou pelos inúmeros seminários e encontros promovidos desde a publicação do texto, de modo que nada de novo restaria a ser tratado.

Eis, no entanto, que o GT Efetivação das Condenações em Improbidade Administrativa, vinculado à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – com o empenho especial de seu coordenador, o colega Procurador Regional da República Alexandre Amaral Gavronski –, enfrenta, de forma inédita, *o que é feito* das condenações judiciais obtidas nas ações de improbidade administrativa.

O **Manual** lança-nos à incômoda constatação de que os melhores esforços do Ministério Público Federal são dirigidos ao reconhecimento judicial da prática de improbidade e à condenação nas sanções previstas em lei, mas são tímidos quando se trata de executá-las. Como resultado, permanece, *involuntariamente*, a situação de impunidade que tão arduamente combatemos.

Para fomentar a mudança desse indesejável estado de coisas, esta publicação discorre, com profundidade e técnica irrepreensíveis, sobre a forma de efetivação de cada das cominações legais ao agente ímprobo, amparada por dados concretos, amalhados na interlocução intensa mantida entre o GT Efetivação e os órgãos e instituições envolvidos, como CNJ, CGU e Receita Federal. O estudo apresenta, ainda, proposta para suprir a ainda frágil comunicação intrainstitucional entre os membros do

MPF que, atuando nos diferentes níveis da carreira, acompanham o mesmo caso nas diversas instâncias judiciais.

Além do aporte técnico, o **Manual** oferece detalhado roteiro de atuação e peças-modelo, contribuindo para a racionalização da força de trabalho, para a integração institucional e para a disseminação do valioso conhecimento produzido pelo Ministério Público Federal.

Com isso, o Grupo de Trabalho Efetivação honra o compromisso assumido com a 5ª Câmara, e supera, com larga folga, as altas expectativas nele depositadas.

### **MÔNICA NICIDA GARCIA**

*Subprocuradora-Geral da República*

*Coordenadora da 5ª CCR (Set. 2017/Jun. 2018)*

# INTRODUÇÃO

---

Qualquer profissional do Direito na atualidade sabe que o processo não é um fim em si mesmo destinado a produzir um resultado meramente jurídico, mas sim um instrumento, isto é, um meio para assegurar um fim, no caso, a efetividade dos direitos (ou sua efetiva tutela), com reflexos concretos no mundo dos fatos. Todo membro do Ministério Público brasileiro sabe que a missão constitucional da Instituição é promover a justiça, e que dela decorre o dever de atuar firmemente para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional que a concretiza. Não há procurador da República que ignore estar inserido na missão estratégica do Ministério Público Federal combater efetivamente a corrupção no país.

Entrementes, o que se constata na prática institucional é que o Ministério Público Federal mobiliza seus membros e estes, os instrumentos e as técnicas processuais de que dispõem para, primordialmente, no âmbito da responsabilização por atos de improbidade administrativa, alcançar os títulos executivos judiciais de condenação nas respectivas ações, como se fosse esse o fim a ser alcançado, e não o efetivo sancionamento dos agentes ímprobos, sem o qual não se combate eficazmente a improbidade administrativa. A condenação, apenas o meio necessário para se alcançar o sancionamento essencial à efetividade do combate à corrupção, ainda é visualizada muitas vezes como o fim a ser alcançado, suficiente por si. A cada ano, centenas de ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa (AIAs) são propostas, recursos interpostos e contrarrazões apresentadas nos respectivos processos, consumindo muito tempo e trabalho dos membros e servidores da Instituição, sempre na busca de um mesmo objetivo: a condenação judicial do agente ímprobo. Uma vez alcançado um título exigível, contudo, a mesma Instituição e os mesmos membros e servidores que se mobilizaram tanto para alcançá-lo muitas vezes não mobilizam os mesmos esforços para a respectiva efetivação, às vezes pondo a perder todo o trabalho empenhado até então.

Condenações exigíveis desde logo, por meio de cumprimento provisório ou parcial definitivo, usualmente aguardam o julgamento do último recurso de todos os réus no Superior Tribunal de Justiça ou no Supremo Tribunal Federal para ser efetivadas, independentemente de tais recursos, a maioria deles protelatórios – não raro, flagrante e acintosamente protelatórios – serem desprovidos de efeito suspensivo e, muitas vezes, não abrangerem todos os capítulos da condenação nem beneficiarem todos os réus. Desse modo, a efetiva punição dos agentes ímprobos aguarda mais três, cinco ou até mesmo mais de dez anos após a exigibilidade das respectivas condenações, com prejuízo relevante para a utilidade e eficácia daquelas ações de responsabilização por improbidade administrativa para o combate à corrupção, tanto sob a perspectiva sancionatória e preventiva individual quanto sob a da prevenção geral. Nesse contexto, a falta de promoção de cumprimento provisório ou parcial definitivo pelo Ministério Público Federal permite o êxito da estratégia de interposição de recursos protelatórios pelos réus, o que estimula sua perpetuação e disseminação e que está, só por isso, a merecer a atenção do Ministério Público Federal.

Paralelamente, enquanto tarda a efetivação das condenações na espera do julgamento do último recurso, não raro interposto por apenas um réu envolvendo questões não comuns (o que confere definitividade aos capítulos não impugnados da condenação a autorizar o respectivo cumprimento definitivo), outras vezes o que se verifica é a promoção dessa efetivação por meios inadequados ou ineficazes. Centenas de agentes ímprobos condenados a não mais contratar com o Poder Público seguem contratando porque a correspondente condenação definitiva não foi tempestiva e adequadamente comunicada à Controladoria-Geral da União pelo único meio que esta considera: a inserção no Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidades (CNCIAI), instituído, regulado e gerido pelo CNJ. Centenas de agentes ímprobos condenados a não mais receber benefícios ou incentivos fiscais seguem recebendo-os porque a Receita Federal do Brasil não dispõe de rotinas administrativas apropriadas para dar cumprimento a tais condenações. Número semelhante de condenados a não receber benefícios ou incentivos creditícios seguem contratando empréstimos com juros altamente subsidiados com o BNDES e outros bancos de fomento (como o Banco da Amazônia e do Nordeste) ou recebendo crédito rural, também bastante subsidiado, por ausência de uma rotina eficiente de controle do sistema financeiro acerca da proibição em questão.

Tudo sem considerar os ressarcimentos ao erário que não se efetivam, os bens indevidamente acrescidos ao patrimônio dos agentes ímprobos que continuam com eles e as multas civis que não são pagas por dificuldades encontradas na respectiva execução forçada judicial, muitas delas evitáveis. Quando pagas essas multas, o recolhimento ao Fundo dos Direitos Difusos não serve à finalidade de prevenir novas ocorrências, dada a utilização dos recursos para outras finalidades no orçamento da União.

Todo esse contexto de inefetividade das condenações judiciais alcançadas pelo Ministério Público acentua aquela que talvez seja a mais grave das impunidades, visto que desacredita todo o esforço prévio do sistema de justiça envolvido na condenação e, de certa maneira, o desmoraliza, se não ridiculariza, na percepção do corrupto: a decorrente da inefetividade da sanção imposta num título executivo judicial alcançado após anos de tramitação da correspondente ação e muito trabalho de todos os agentes desse sistema.

Enfim, não é difícil reconhecer que a falta de uma atuação institucional firmemente orientada para a efetivação das condenações alcançadas nas ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal no tempo mais curto e do modo mais adequado possível contribui decisivamente para a impunidade no combate à corrupção.

Este Manual e seus anexos, incluindo o Roteiro de Atuação e as peças sugeridas nesta segunda edição (a principal inovação em relação à primeira), estão entre os mais importantes produtos que o Grupo de Trabalho Efetivação das Condenações de Improbidade Administrativa (GT Efetivação), constituído no âmbito da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, entrega aos membros e servidores do Ministério Público Federal no intuito de contribuir decisivamente para o desenvolvimento de uma cultura de atuação institucional orientada para um combate à corrupção cada vez mais efetivo. Para esse mesmo fim contribuem decisivamente os cursos que têm sido oferecidos pela Escola Superior do Ministério Público da União sobre Técnicas de Efetivação da Tutela Jurisdicional, para os quais este trabalho serve de texto-base.

Naturalmente, pelo ineditismo do enfoque, pela complexidade e abrangência das temáticas abordadas e por se tratar de um conhecimento institucional em fase de consolidação, é provável que este Manual, o Roteiro de Atuação e as peças de referência sugeridas venham a ser bastante aprimorados e até mesmo corrigidos em determinados pontos nas edições futuras. Impõe-se, contudo, publicá-los sem demora para permitir que esse aprimoramento envolva todos os membros da Instituição, aos quais, desde logo, solicitamos críticas construtivas e sugestões. Atividades de ca-

pacitação orientadas pela mesma finalidade desta publicação, como palestras e os cursos oferecidos pela ESMPU sobre a temática da efetivação da tutela jurisdicional, contribuirão decisivamente para esse aprimoramento. Como consolidado na sabedoria popular, “o ótimo é inimigo do bom”, e aguardar até que os conhecimentos pertinentes pudessem ser aqui apresentados do modo mais completo e livre de equívocos ou imprecisões técnicas (opção ótima) atrasaria indevidamente a construção coletiva de conhecimento e mentalidade institucional que urge e que é muito apropriada para uma instituição diferenciadamente qualificada como o Ministério Público Federal.

Entre as limitações deste Manual, duas cumpre anunciar desde logo, dado que foram deliberadas e dizem respeito à amplitude de objeto. Ao menos até esta edição, o Manual não abordará a atuação processual de natureza cautelar nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: indisponibilidade do art. 7º, sequestro de bens do art. 16, ou afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função do art. 20, parágrafo único. A atuação institucional nesses aspectos é satisfatória e a jurisprudência bastante receptiva às teses institucionais, fazendo menos necessário um esforço direcionado à respectiva qualificação. Ademais, há diferenças conceituais e principiológicas relevantes entre a tutela judicial de natureza cautelar e aquela relativa à efetivação dos provimentos judiciais alcançados após cognição plena, que exigiriam um esforço metodológico do qual o GT não conseguiria se desincumbir adequadamente neste momento. Por outro lado, já existe excelente publicação da Instituição que aborda com muita profundidade o assunto: o Roteiro de Atuação intitulado **Persecução Patrimonial e Administração de Bens**, elaborado por Grupo de Trabalho Intercameral (2ª CCR e 5ª CCR).

Também não serão abordadas as atividades destinadas à execução de acordos de leniência descumpridos. Apesar da indubitosa e destacada relevância desses títulos executivos extrajudiciais para a efetividade do combate à improbidade administrativa, na percepção do GT, o momento institucional quanto a esses acordos, desde os inúmeros avanços propiciados pela Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), é de consolidação da legitimidade autônoma do Ministério Público Federal para firmá-lo, bem como do próprio instrumento em si, como um dos principais meios negociais de obtenção de prova no combate à corrupção, que por outros meios não seria obtida, de correção das práticas de improbidade administrativa por pessoas jurídicas e de impulso às atividades de **compliance**. O descumprimento desses acordos, possivelmente



pela consensualidade que os orienta, ainda é excepcional e não preocupa de modo relevante o Ministério Público Federal na atualidade.

Ainda é adequado consignar nesta introdução que este Manual está focado na atuação processual do Ministério Público Federal nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, ainda que muito do conteúdo e das reflexões nele desenvolvidas se apliquem, igualmente, à atuação processual da Instituição nas demais ações civis públicas por esta ajuizadas, dado que regidas pela mesma disciplina processual e, em grande medida, pela mesma principiologia.

Convém esclarecer, por fim, que a estrutura do trabalho foi concebida com o objetivo de, primeiro, contextualizá-lo, para logo em seguida abordar, com a profundidade necessária possível neste primeiro momento, as premissas e os conceitos jurídicos que embasam a atuação institucional orientada para a efetivação das condenações alcançadas nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Começando pelas peculiaridades envolvendo cada uma das sanções previstas no art. 12 (direito material) e a indicação sucinta das técnicas processuais de efetivação das respectivas condenações. Na sequência são analisados os aspectos processuais correspondentes, classificados sob as três possibilidades de cumprimento disponíveis (provisório, definitivo parcial e definitivo), sempre com um viés orientado para a prática institucional bem informada quanto às peculiaridades jurídicas pertinentes e atenta ao enfoque estratégico. Tanto em relação ao estudo das sanções quanto das técnicas processuais, importa consignar que, ao menos nesta segunda edição, não foi possível proceder a um estudo referencial completo de modo a abranger todos os principais posicionamentos ou controvérsias jurídicas sobre cada ponto. O Manual serve, e deve mesmo servir, como um ponto de partida mais avançado, não convindo institucionalmente visualizá-lo como um ponto de chegada, tanto mais se considerada a diferenciada capacidade de membros e servidores do Ministério Público Federal. A partir dele, diante de cada caso concreto um pouco mais complexo, convém aprofundar o tema correspondente com pesquisas jurisprudenciais e doutrinárias complementares.

Ao final, um Roteiro de Atuação procura resumir os aspectos práticos mais importantes expostos de maneira dispersa no Manual e indicar outros, como as pesquisas e diligências investigatórias prévias à promoção do cumprimento, de destacada utilidade para a eficiência e efetividade da atuação processual na área e para consolidação de um elevado padrão de qualidade da atuação institucional que se espera al-

cançar por meio do convencimento do qual depende a adesão dos membros à cultura institucional que este Manual se destina a promover.

Encerrando o Roteiro, nesta segunda edição são apresentadas minutas de várias peças sugeridas para a atuação processual dos membros oficiantes em primeiro e segundo graus (adaptáveis aos que atuam perante os tribunais superiores) que são úteis à promoção da efetivação das condenações alcançadas pelo Ministério Público Federal nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. Essas peças, como todo o conteúdo do Manual e do Roteiro, estão inteiramente abertas a contribuições destinadas ao constante aprimoramento.

Esperamos que esta obra, com o compêndio de orientações e reflexões que apresenta, venha a ser inteiramente apropriada pela Instituição, seus membros e servidores, e aperfeiçoada continuamente com a contribuição de todos, num esforço genuinamente coletivo de construção de uma cultura institucional orientada à plena efetivação das condenações alcançadas nas ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal no tempo mais curto possível desde o respectivo cabimento. Trata-se, sem dúvida, de um objetivo decisivo e estratégico para a efetividade do combate à corrupção no país sob a perspectiva cível.

# 1 PARTE 1: MANUAL

---

## 1.1 CONTEXTO DESTE TRABALHO: A CRIAÇÃO DO GT EFETIVAÇÃO E SEUS OBJETIVOS PRINCIPAIS

O GT Efetivação das Condenações por Ato de Improbidade Administrativa foi criado por meio da Portaria 5CCR n. 6, de 3 de maio de 2016, após Edital de Chamamento n. 03, de 5 de abril de 2016, em razão do acolhimento, pela 5ª CCR, das sugestões apresentadas no Ofício n. 403/2016/AAG/GABPRR4, de 8 de março de 2016, a partir de uma análise mais abrangente sobre a falta de uma cultura institucional comprometida com a efetivação em referência.

Integram o GT os seguintes membros: Alexandre Amaral Gavronski (PRR4), como coordenador, José Roberto Pimenta Oliveira (PRR1) e Bruno Jorge Rijo Lamenha Lins (PRM Paulo Afonso – BA), desde sua criação, e, desde novembro de 2016, Geisa de Assis Rodrigues (PRR3), que substituiu Márcia Neves Pinto (então PRR4, atualmente aposentada), desligada do GT a pedido.

**O GT tem como objetivo central o aprimoramento da atuação institucional em prol da efetivação de condenações obtidas judicialmente em ações de responsabilização por improbidade administrativa nas três situações em que ela é cabível à luz do ordenamento processual vigente: trânsito em julgado do processo, trânsito em julgado parcial (de capítulos da condenação), ambas hipóteses de cumprimento definitivo, e condenação impugnada apenas por recurso sem efeito suspensivo, hipótese de cumprimento provisório, especialmente útil e relevante para os casos em que os recursos têm conteúdo manifestamente protelatório.**

Sob uma perspectiva mais ampla, pode-se afirmar que o objetivo central do GT é **promover aprimoramentos da atuação institucional e articulações interinstitucionais que propiciem a máxima efetividade possível às condenações alcançadas em ações de responsabilização por improbidade administrativa com mais eficiência, assegurando a realização dos resultados jurídicos nelas consubstanciados por meio da efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente aos agentes ímprobos (efetividade) no menor tempo possível e do modo mais simples ou padronizado (eficiên-**

cia), contribuindo decisivamente para uma **atuação mais efetiva do Ministério Público Federal no combate à corrupção e à impunidade a ela relacionada.**

O GT espera alcançar tal objetivo por vários meios, classificáveis em três linhas principais:

- a) **Elaboração de manuais e/ou roteiros de atuação direcionados aos membros** para: a1) aprimorar a identificação das hipóteses em que cabível o cumprimento definitivo parcial e o provisório, e, na sequência, adotar as providências necessárias à respectiva efetivação (quanto aos membros de segunda instância), e a2) aprimorar a atuação processual dos membros direcionada à efetivação das condenações em AIAs, produzindo, nas duas situações, além de orientações de conteúdo doutrinário e jurisprudencial, peças-modelo para reprodução simplificada;
- b) **Estabelecimento de cooperação interinstitucional com órgãos e instituições relacionados à efetivação dessas condenações**, no intuito de tornar mais eficientes e efetivos os respectivos mecanismos, sistemas, rotinas e práticas, com especial atenção à efetivação das condenações que dependem apenas da sua adequada comunicação, pelo juízo, a terceiros, externos ao processo, responsáveis pela adoção das providências que efetivam as sanções, dispensando execução judicial forçada, notadamente a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, em relação às quais o GT identifica maior déficit de efetividade. Dentre esses órgãos, merecem destaque: o CNJ (gestor do CNCIAI – Cadastro Nacional de Condenados por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidades, disciplinado pela Res. CNJ n. 44/2007 e Portaria Pres. CNJ n. 94/2016), a CGU (gestora do CEIS – Cadastro das Empresas Impedidas e Suspensas de contratar com o Poder Público), a Receita Federal (principal responsável pela implementação da proibição de receber benefícios fiscais), o BACEN e os bancos federais de fomento (como o BNDES, a Caixa, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste);
- c) Sugestões aos órgãos superiores de **medidas institucionais internas destinadas a fomentar uma cultura institucional de compromisso com a efetividade no combate à improbidade administrativa, isto é, orientada para a produção de resultados concretos (a efetivação das condenações) e não**

**apenas jurídicos (as condenações) na atuação do Ministério Público Federal na área**, por meio de estímulos e capacitações, tais como: edição de orientações dos órgãos superiores (enunciados das câmaras, diretrizes da corregedoria etc.), oferecimento de cursos específicos pela ESMPU, alterações do programa do concurso para procurador da República, alterações das tabelas de produtividade e do sistema Único.

O GT vem atuando efetivamente em todas essas linhas, alcançando alguns avanços significativos: o CNJ já aperfeiçoou o CNCIAI atendendo a solicitações do GT para aprimorar seu uso como principal ferramenta de efetivação das condenações de proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; a Receita Federal deu início ao processo de utilização das informações do CNCIAI para efetivar a proibição de benefícios fiscais aos condenados por improbidade e a ESMPU realizou, ainda em 2017, o curso presencial “Técnicas de Efetivação da Tutela Jurisdicional Coletiva”, oferecido em 2018 na grade de ensino a distância.

Ao fim, **espera o GT contribuir decisivamente para a consolidação de uma mentalidade de atuação institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados no menor tempo e com a maior efetividade possível nas ações cíveis ajuizadas pelo Ministério Público Federal**, tanto no que respeita à efetivação das condenações impostas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa – essencial para um eficiente e eficaz combate à corrupção – quanto nas demais ações civis públicas ajuizadas pela Instituição, para as quais são aplicáveis, em linhas gerais, os mesmos conceitos e princípios.

Nesse contexto, **o presente manual e o roteiro que se lhe segue são instrumentos muito úteis, destinados a consolidar a maioria dos conhecimentos aprofundados pelo GT** sob a perspectiva prática da atuação institucional, no intuito de difundi-los no âmbito interno do Ministério Público Federal de modo organizado e apto a contribuir qualificadamente com a consolidação da mentalidade institucional acima referida.

## 1.2 A EFETIVAÇÃO DAS CONDENAÇÕES EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO PROCESSUAL ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

### 1.2.1 A preocupante inefetividade da ação de responsabilização por improbidade administrativa

Reconhecidamente, a efetividade do combate à corrupção depende da reversão do quadro de impunidade dos agentes que a praticam de modo preocupantemente difundido pelo país. Essa reversão, por sua vez, depende da efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente nas ações penais e nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa num tempo razoável e adequado a prevenir e reprimir tais práticas. De outra sorte, a não efetivação das condenações alcançadas nessas ações no menor tempo possível (logo que exigíveis) contribui gravemente para a impunidade da corrupção.

Sob tal perspectiva, merece especial atenção uma **pesquisa** da série “Justiça Pesquisa” do Conselho Nacional de Justiça, concluída em 2014, intitulada ***Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade***<sup>1</sup>, que teve como objetivo realizar um diagnóstico dos obstáculos à plena eficácia do combate aos atos de improbidade administrativa por meio da lei, suas causas e efeitos, de modo a apresentar subsídios técnicos e resultados suficientes à formulação de propostas para o aprimoramento das políticas judiciárias pertinentes. Sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Júnior, doutrinador renomado na área de improbidade administrativa, e contando, na equipe, com Gregório Assagra de Almeida, membro do MP/MG, destacado pensador e estudioso do aprimoramento institucional do Ministério Público brasileiro sob a perspectiva do incremento constante de resolutividade da atuação, além de consagrado doutrinador na área do processo coletivo, a pesquisa analisou, com diferentes graus de profundidade, mais de 8 mil processos de ações de responsabilização por improbidade administrativa, com especial atenção àquelas julgadas entre os anos de 2010 e 2013 em seis tribunais brasileiros (STJ, TRF4, TJSP,

---

<sup>1</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.



TJMT, TJPA e TJRN), do que resultou um quadro bastante representativo da realidade processual na área.

Os dados levantados e as conclusões são deveras preocupantes quanto à inefetividade da ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa, estando a merecer especial atenção do Ministério Público brasileiro.

Especificamente em relação ao ressarcimento dos danos, foram analisados 3.528 processos nos quais houve a condenação ao ressarcimento integral, num valor médio de R\$ 469.752,44<sup>2</sup>, do que resulta um total de R\$ 1.657.286.608,32 (um bilhão, seiscentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e oitenta e seis mil, seiscentos e oito reais e trinta e dois centavos). Para além da relevância, por si, desses montantes, não se pode esquecer que a corrupção se encontra perigosamente difundida em todas as esferas do poder público brasileiro, e que mesmo valores relativamente menos significativos, se comparados àqueles apurados na Operação Lava Jato, têm impacto bastante negativo nas administrações públicas menores, com graves prejuízos à prestação de serviços públicos essenciais para as respectivas populações.

A preocupação maior advém da constatação dos pesquisadores sobre os **baixíssimos índices de êxito** da efetivação dessas condenações: **em apenas 10% dos processos nos quais foi aplicada essa condenação, algum ressarcimento foi observado**, sendo que em 4% ocorreu de forma total e 6,4% parcial, levando os pesquisadores a anotarem<sup>3</sup>:

Neste ponto, **o que se verificou, em termos de identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, foi que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados**. O ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento.

**Mecanismos como** a indisponibilidade adequada de bens (suficientes para o ressarcimento, sem abuso ou de forma a impedir o funcionamento das empresas), a hipoteca judiciária e **a execução provisória na parte condenatória, não são adequadamente utilizados**.

---

<sup>2</sup> *Lei de improbidade administrativa*, cit., p. 36.

<sup>3</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 69.

Essas constatações foram reproduzidas ao final pelos pesquisadores, sob a forma de **conclusões prospectivas**<sup>4</sup>, apontando a necessidade de mais atenção à execução dos julgados nessas ações com o uso eficiente dos instrumentos legais disponíveis que asseguram efetividade no menor tempo possível.

Não logramos identificar, no relatório, levantamento estatístico da efetivação de outras condenações sujeitas a cumprimento idêntico, como a multa civil ou a perda de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo. Todavia, nada autoriza supor ser melhor o percentual relativo à efetivação dessas sanções; pelo contrário, como seguem o mesmo procedimento, é provável que o correspondente índice de efetividade seja semelhante. Tampouco identificamos dados sobre a efetividade de algumas sanções que demandariam pesquisas fora dos autos do processo, como as proibições de contratar e receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, possivelmente por escaparem da proposta original de pesquisa.

**Conquanto o GT Efetivação não disponha de estudos estatísticos para avaliação da efetividade das condenações às sanções que dependem de atos externos ao processo, como a proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, de grande relevância para a eficácia do combate à improbidade administrativa, dado que de significativas consequências econômicas, os elementos de que dispõe não são mais animadores, apontando, ao contrário, para **quadro de semelhante inefetividade**. Assim, ao menos no que respeita à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais, dado que a Receita Federal não possui mecanismos internos automatizados de efetivação dessas condenações (um banco de dados próprio, por exemplo, para registro e operacionalização informatizada das proibições), e à proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios, dado que não identificou o GT Efetivação meios de aferição dessa efetivação junto ao sistema financeiro nacional, que também não adota rotinas padronizadas automatizadas. Um pouco melhor é a situação da proibição de contratar com o Poder Público, para cuja efetivação a CGU dispõe de ferramentas mais eficientes. A dificuldade, nesse caso, é que essa efetivação depende de alimentação correta do CNCIAI (Cadastro Nacional

---

4 Idem, ibidem, p. 76.



de Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidades), instituído e gerenciado pelo CNJ), que ainda é deficiente<sup>5</sup>.

### 1.2.2 A crescente preocupação institucional do Ministério Público com a efetividade de sua atuação e com a excelência no combate à corrupção

Todo o planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro e, particularmente, do Federal direciona-se no sentido oposto ao da realidade constatada no tópico anterior.

No âmbito do Ministério Público brasileiro, o CNMP tem demonstrado, por vários atos e orientações normativos, especial preocupação com a **efetividade** da atuação institucional sob a perspectiva da **entrega de resultados concretos à sociedade** no que respeita à defesa dos direitos e interesses de que é incumbido. A título de exemplo, merece referência a **Recomendação n. 54**, de 28 de março de 2017, sobre a “Política de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, na qual se recomenda que cada ramo do Ministério Público adote “medidas normativas e administrativas destinadas a **estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes**” (art. 1º, *caput*), estabelecendo que, como “atuação resolutiva”, deve-se entender “aquela por meio da qual **o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente** para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como **para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível** por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações” (art. 1º, §1º).

No âmbito do **Ministério Público Federal**, o respectivo **planejamento estratégico**<sup>6</sup> estabeleceu como **visão de futuro**, “até 2020, **ser reconhecido**, nacional e interna-

---

5 Sobre a efetivação dessas condenações e as dificuldades relacionadas ao CNCIAI, v. **tópicos 1.3.3.4 a 1.3.3.7**.

6 Instituído pela **Portaria PGR n. 687/2011**.

cionalmente, **pela excelência** na promoção da justiça, da cidadania e **no combate** ao crime e **à corrupção**”, e incluiu a **efetividade** e a **iniciativa** dentre os *atributos de valor para a sociedade*, isto é, do que se quer entregar de valioso para esta, destinatária final do serviço público prestado pelo Ministério Público Federal.

Dentre os “**resultados esperados**” da cadeia de valor dos Ofícios<sup>7</sup> (o que se espera dos Ofícios, titularizados por membros), no projeto de **Modernização dos Gabinetes** (MOGAB), um dos mais importantes do planejamento institucional estratégico, foi especificada, além da “condenação” (o resultado *jurídico* da atuação), também a “**efetivação e recomposição dos danos**” (o resultado *material*) na “Camada 2” (atuação do Ministério Público Federal com a justiça ou outros órgãos). Na “Camada 4” dos resultados esperados (quanto ao impacto da atuação do MPF), incluíram-se “**resultados conectados com o tempo razoável do processo**”. Este **Manual** e o **Roteiro** que o segue, especialmente preocupados com a efetivação das condenações alcançadas nas ações de responsabilização por improbidade, inclusive com a recomposição/ressarcimento dos danos, guardam perfeita pertinência com todos esses valores.

Outro importantíssimo movimento do Ministério Público Federal nos últimos dois anos também diz diretamente com o objeto deste **Manual** e merece referência nesta contextualização inicial: a mobilização que resultou na **revisão pelo Supremo Tribunal Federal de sua jurisprudência quanto à possibilidade de execução provisória da pena criminal a partir da condenação confirmada por tribunal de segundo grau**, implementada desde o julgamento em sessão plenária do HC n. 126.292/SP, em 17 de fevereiro de 2016, sob a relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki. Muito do que se sustenta na sequência quanto ao cabimento e à conveniência institucional de se promover cumprimento provisório e definitivo parcial das condenações em ações de responsabilização por improbidade administrativa adota os mesmos pressupostos e objetivos de combate à impunidade e à atuação defensiva meramente protelatória que orientaram a referida revisão da jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal.

Enfim, como ficará mais evidente com o avanço do texto, este **Manual** e o **Roteiro de Atuação** que o acompanha se alinham perfeitamente a todos esses objetivos estratégicos do Ministério Público Federal, todos diametralmente contrários à ine-

---

7 Para visualização integral da Cadeia de Valores dos Ofícios, v. o ***Manual de Normas e Procedimentos do Planejamento Estratégico*** no que respeita ao Processo Judicial, na p. 10.

fetividade das ações de responsabilização por improbidade administrativa referida no tópico anterior.

### 1.2.3 A insuficiência da sentença condenatória para a efetividade dos direitos protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa e o compromisso com sua efetivação como consequência da condição do MP de “advogado da sociedade”

O compromisso com a efetivação das condenações alcançadas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal, além de uma imposição do seu planejamento estratégico, é igualmente uma decorrência necessária da disciplina processual vigente analisada sob o prisma de um autêntico “advogado da sociedade”, condição que o Ministério Público assume em razão da sua configuração constitucional.

**As sentenças de natureza condenatória**, como são as proferidas nessas ações, **não são autossuficientes, vale dizer, não encerram a respectiva prestação jurisdicional, que depende de subsequente tutela executiva, ou seja, da efetivação da tutela do direito contra o ilícito nelas contida**, no caso, da **efetiva aplicação da sanção** imposta aos agentes ímprobos. Para tanto, faz-se necessária uma nova fase do processo: a do cumprimento.

Consolidar essa visão comprometida com a instrumentalidade do processo – o qual deve ser um meio para assegurar a autoridade do direito e não um fim em si mesmo – foi uma das principais razões para as modificações operadas no CPC73 desde 2005, pela Lei 11.232, que acabou com o processo autônomo de execução de sentença (antes necessário para efetivar a prestação reconhecida nas sentenças condenatórias) e instituiu uma nova fase procedimental, de cumprimento, destinada a efetivar o comando contido na sentença condenatória. Foi pela mesma razão que a lei também alterou o conceito de sentença, antes o “ato do juiz que encerra o processo”: a sentença não encerra o processo, nem a prestação jurisdicional<sup>8</sup>. Na definição atual (vigente, em essência, desde 2005), “sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, v. DIDIER, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de direito processual civil*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. v. 2, p. 358-361.

fundamento nos arts. 485 e 487, *põe fim à fase cognitiva do procedimento comum*, bem como extingue a execução” (art. 203, §1º, CPC). Como decorrência da disciplina legal, só com o fim da fase de cumprimento é que se pode dar por prestada a jurisdição nas ações que se resolvem por sentença condenatória.

E assim é porque para ao titular do direito de nada adiantará a sentença se esta não for concretizada no mundo dos fatos de modo a assegurar uma efetiva tutela do direito reconhecido no processo. Reproduzindo o raciocínio para a ação em análise, **a mera prolação da sentença condenatória não assegura a efetiva tutela ao direito difuso à probidade administrativa na gestão pública**, titularizado pela sociedade em geral. Pelo contrário, **sentença não efetivada acentua a percepção de impunidade**, favorecendo, assim, a perpetuação das práticas ímprobas.

Esse raciocínio é muito natural nas causas cíveis em geral, nas quais nenhum advogado pode dar por encerrada sua missão no caso sem assegurar ao cliente que teve seu direito reconhecido em juízo à prestação que lhe é devida no menor tempo possível, ou, quando menos, sem empenhar todos os esforços possíveis nesse sentido. Impõe-se que o Ministério Público, que se reconhece como “advogado da sociedade” em razão de sua configuração constitucional, adote a mesma postura compromissada com a entrega à sociedade de resultados concretos de sua atuação nas ações de responsabilização por atos de improbidade, quais sejam: o efetivo, célere e pleno (quando possível) sancionamento aos agentes ímprobos nos termos em que lhes foi aplicado em juízo.

A propósito, vale anotar que **na atuação cível**, em que o **impulso oficial é mais restrito** – vide, por exemplo, os arts. 141<sup>9</sup>, 2º<sup>10</sup> e 520, 1º<sup>11</sup> –, uma **postura proativa do Ministério Público Federal como autor é ainda mais necessária que na criminal**. Basta observar que a execução provisória da pena criminal a partir da condenação confirmada por tribunal de segundo grau se dá por determinação do relator, havendo no TRF4 até mesmo súmula

---

<sup>9</sup> Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, *sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte*.

<sup>10</sup> Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

<sup>11</sup> Art. 520. O cumprimento provisório da sentença impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo será realizado da mesma forma que o cumprimento definitivo, sujeitando-se ao seguinte regime: I – *corre por iniciativa e responsabilidade do exequente*, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido; [...].

a respeito<sup>12</sup>, enquanto o cumprimento provisório de condenação alcançada em ação de responsabilidade por improbidade administrativa depende de requerimento ministerial (art. 520, I, CPC). Idêntica situação ocorre com o trânsito em julgado parcial.

### **1.3 AS DIFERENTES SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS CORRESPONDENTES TÉCNICAS DE EFETIVAÇÃO. A EXECUÇÃO FORÇADA E A EFETIVAÇÃO POR MEIO DE ATOS JUDICIAIS DIRIGIDOS A TERCEIROS**

#### **1.3.1 As sanções em espécie e a necessidade ou não de execução forçada e os procedimentos aplicáveis**

A responsabilização judicial por atos de improbidade administrativa pode resultar nas seguintes sanções, todas previstas no art. 12 da LIA:

- 1) perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo;
- 2) ressarcimento integral do dano;
- 3) perda da função pública;
- 4) suspensão dos direitos políticos;
- 5) multa civil;
- 6) proibição de contratar com o Poder Público direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário;
- 7) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário;
- 8) proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A propósito das três últimas, conquanto previstas pela lei de modo aparentemente único (“proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de X anos”) não deve restar dúvida de que são diversas, no conteúdo e na forma de efetivação. A “proibição de contratar” guarda direta relação com as contratações disciplinadas pela Lei n. 8.666/1993

---

<sup>12</sup> Súmula n. 122: “Encerrada a jurisdição criminal de segundo grau, deve ter início a execução da pena imposta ao réu, independentemente da eventual interposição de recurso especial ou extraordinário”.



para fornecimento de produtos e serviços para o Poder Público, e sua efetivação, como adiante se verá, depende de atuação da CGU. A “proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais” não guarda nenhuma relação com a contratação com o Poder Público, e sua efetivação depende das autoridades fiscais (a Receita Federal, nesta esfera). Já a proibição de recebimento de benefícios ou incentivos creditícios, conquanto também se operacionalize por meio de contratos, possui algumas peculiaridades em relação à proibição de contratar, visto que eles são firmados apenas com instituições financeiras, notadamente aquelas que oferecem crédito subsidiado, conhecidas como bancos de fomento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e, quanto a diversas operações de crédito, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal). Sendo diversas as sanções, não é impossível, ou mesmo incomum, que sejam aplicadas isoladamente, à luz das peculiaridades do caso concreto. Merecem, por isso, ser analisadas com atenção às suas peculiaridades.

O *caput* do art. 12 da LIA expressamente prevê que essas sanções podem ser aplicadas “isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”, e o parágrafo único, que na fixação “o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”. Doutrina e jurisprudência consolidaram o entendimento de que a aplicação deve observar, ainda, o princípio da proporcionalidade. Esses critérios vêm sendo observados na prática, fazendo com que seja excepcional a aplicação de todas as sanções.

Cada uma dessas sanções tem peculiaridades que interferem de forma direta e relevante na respectiva efetivação, pelo que exigem do Ministério Público Federal, como autor da ação de conhecimento e exequente, iniciativas e providências específicas que requerem o conhecimento dessas peculiaridades, destacadas nos tópicos seguintes.

**Introduzindo o assunto, vale destacar que todas as sanções são impostas ao réu por meio de provimento judicial de natureza condenatória**, i.é, de uma condenação judicial que depende, *a priori*, de alguma atividade judicial executiva para se efetivarem. Essa atividade, contudo, não precisa ser necessariamente a execução forçada disciplinada em procedimentos específicos previstos nos arts. 513 e 538 do CPC (“Do Cumprimento de Sentença”), podendo ser o que a doutrina convencionou chamar de execução imprópria, efetivada por meio de atividades judiciais executivas dirigidas a terceiros e destinadas a assegurar eficácia à condenação, mas que não se sujeitam a procedimento processual próprio.

Assim, enquanto as **sanções à perda de bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio, ao ressarcimento dos danos e à multa civil dependem de execução judicial forçada** e, por isso, exigem o domínio pelo membro das técnicas processuais adequadas e dos procedimentos específicos disciplinados pelo Código de Processo Civil, **as demais sanções efetivam-se por meio de atividades judiciais executivas dirigidas a terceiros, destinadas a dar eficácia à condenação, que não se sujeitam a procedimento processual próprio. É o que ocorre com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública e a proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos ou benefícios creditícios ou fiscais.** Quanto a estas, importa que o membro conheça as rotinas judiciais e administrativas que asseguram a respectiva eficácia, sob pena de, dependendo exclusivamente do impulso oficial do Poder Judiciário, perder todo um trabalho de anos para alcançar o título executivo se as medidas executivas adotadas forem incorretas, inadequadas ou insuficientes.

**As condenações de ressarcimento do dano e multa civil são típicas condenações de obrigação de pagar quantia certa**, que podem ou não depender de prévia liquidação (em regra, não dependem) e, sempre, dependerão de demonstrativo discriminado e atualizado do cálculo do valor correspondente (art. 524). Sujeitam-se à execução judicial forçada, nos termos dos arts. 520 a 522 (cumprimento provisório) e 523 a 527 (cumprimento definitivo). Para o cumprimento provisório, há alguns temperamentos aplicáveis ao Ministério Público que serão analisados em tópico próprio (1.4.6.3).

**A efetivação da condenação de perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio de regra também observará o procedimentos do cumprimento da obrigação de pagar quantia certa**, notadamente no caso da perda de valores acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo, mas **poderá se efetivar pelo procedimento do art. 538 do CPC** (cumprimento de obrigação de entrega de coisa) na hipótese da perda de bens determinados. Em algumas circunstâncias, ainda nos parece em tese possível uma atividade executiva judicial mais simples, como a determinação para correção do registro imobiliário, para retorno do bem à propriedade do ente lesado, se este tiver personalidade jurídica de direito privado (uma sociedade de economia mista, por exemplo). Não temos, contudo, notícia dessa última forma de efetivação nem logramos identificar sustentação doutrinária ou jurisprudencial para tal solução.

Conquanto essa disciplina específica pareça apontar para uma rígida tipicidade das formas executivas, o CPC/15 contém importante dispositivo que autoriza uma

releitura completa do sistema de efetivação da tutela judicial na direção oposta, da **atipicidade das formas executivas: o art. 139, IV**, inserido na disciplina dos poderes do juiz, que permite a este “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”. Trata-se, sem dúvida, de dispositivo de grande potencial para uma tutela jurisdicional mais efetiva, que está a merecer especial atenção do Ministério Público Federal na sua atuação processual, mas cujo aprofundamento extrapola os limites naturais deste *Manual*<sup>13</sup>.

Todas as demais sanções objeto de condenação em ação de responsabilização por improbidade administrativa não dependem, a princípio, de execução forçada. Efetivam-se por meio daquilo que a doutrina chama de execução imprópria, analisada em detalhes no **tópico 1.3.3, *infra***.

### **1.3.2 A necessidade de trânsito em julgado para a efetivação da perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos (LIA, art. 20) e, *a contrario sensu*, o cabimento de cumprimento provisório para as demais sanções**

O art. 20, *caput*, da LIA, exige o trânsito em julgado para a efetivação de duas das sanções a que os réus ímprobos podem ser condenados: a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Por lógica interpretação *a contrario sensu*, para todas as demais sanções cabe cumprimento antes do trânsito em julgado, i.é, provisório<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Para aprofundar as enormes potencialidades do art. 139, IV, do CPC, v. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2, p. 775 (“Uma luz no fim do túnel. A abertura do sistema de proteção dos créditos à atipicidade das formas executivas”) *et passim*.

<sup>14</sup> Nesse sentido: TRF4, **AC 5012744-53.2011.404.7001**, 4ª Turma, Relator Eduardo Vandré O. L. Garcia, j. em 6/7/2016, no qual se decidiu que: “[...] 22. Conforme previsto no art. 20, *caput*, da Lei nº 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivará com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Entretanto, não há impedimento legal para que haja cumprimento provisório das demais sanções impostas pela sentença. 23. *In casu*, mostra-se possível a execução provisória da multa civil, o ressarcimento ao erário e a proibição imediata de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais pelo prazo de 10 anos, imposta pela sentença ainda não transitada em julgado, ante a natureza civil da ação de improbidade, consoante art. 12 da Lei nº 8.429/92 combinado com o art. 520 do CPC de 2015” (esse acórdão transitou em julgado). No mesmo sentido, admitindo execução provisória para pena de perda de valores ilicitamente acrescidos e multa civil: cf. TRF4, AC 5017645-5920144047001, 3ª Turma, Relator Fernando Quadros, j. 24/1/2017.



Esse trânsito em julgado, vale observar, pode ser o parcial, que abranja os capítulos da sentença ou acórdão relativos às condenações respectivas. Assim, por exemplo, pode ser efetivada desde logo a sanção de perda da função pública de determinado condenado quando o único recurso pendente de julgamento é de corrêu que alega apenas questões não comuns (ausência de participação nos fatos ou do respectivo elemento subjetivo, por exemplo). Retomaremos o trânsito em julgado parcial no **tópico 1.4.7**.

Por expressa disposição do parágrafo único do mesmo artigo, pode o autor da ação pedir o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, “quando a medida se fizer necessária à instrução processual”. Trata-se, assim, de uma espécie de tutela provisória de natureza cautelar, mesma natureza da indisponibilidade (art. 7º) e do sequestro (art. 16) dos bens do agente. Tais medidas, não obstante a importância para a efetividade dos provimentos alcançados nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, não serão objeto deste **Manual** nesta primeira edição, pelas razões declinadas na Introdução.

### 1.3.3 Peculiaridades específicas da efetivação de cada sanção

#### 1.3.3.1 A destinação da multa civil. Fundo dos Direitos Difusos?

Não há disposição legal específica na LIA sobre o destino a ser dado à multa civil. **Aplicando-se subsidiariamente à ação de responsabilização por improbidade administrativa a lei da ação civil pública, a multa deve, em geral, reverter em favor do Fundo dos Direitos Difusos**, em razão da aplicação subsidiária, ao caso, do disposto no

art. 13 da LACP<sup>15</sup>, dado que a ação em análise é reconhecida como uma espécie de ação civil pública. Em favor dessa solução, a omissão do legislador em relação à multa civil no art. 18 da LIA, no qual expressamente se estabelece que o pagamento do ressarcimento dos danos e a reversão dos bens cuja perda for objeto de condenação se darão em favor da pessoa jurídica lesada. A omissão ganha relevância quando se atenta à natureza ou finalidade de cada sanção, dado que a da multa é essencialmente punitiva, próxima à da indenização de que trata o art. 13 da LACP, e diversa da natureza do ressarcimento do dano e da perda de bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, que guardam direta relação com prejuízos experimentados pelo ente lesado.

**Entretanto, as muitas e justificadas críticas que merecem as práticas de gestão do Fundo dos Direitos Difusos, que têm comprometido a efetiva destinação dos seus recursos para suas finalidades de interesse público e social** – em particular a destinação orçamentária anual muito aquém do total arrecadado e o contingenciamento habitual a que ele é submetido ano após ano para utilização de seus recursos em finalidade diversa (em regra, o pagamento de encargos financeiros da dívida pública) –, **têm justificado soluções diversas da ordinária** (destinação ao fundo), construídas por provocação do Ministério Público e que têm encontrado boa acolhida pelo Poder Judiciário. Sempre que essas soluções guardarem direta relação com as finalidades que orientaram a criação e manutenção do FDD (a proteção dos interesses difusos e reparação dos interesses e direitos difusos lesados) nos parecem não apenas

---

<sup>15</sup> Em sentido diverso Emerson Garcia, para quem, “não obstante a omissão da Lei de Improbidade, o numerário arrecadado com a imposição da multa deverá ser destinado ao sujeito passivo do ato de improbidade, vale dizer, à pessoa jurídica prejudicada e que ensejou a aplicação da referida Lei ao caso. Essa conclusão preserva a harmonia do sistema, pois o artigo 18 da Lei 8.429/1992 dispõe que ‘a sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito’. Não sendo aplicável às condenações por ato de improbidade administrativa o disposto no art. 13 da Lei 7.347/1985, esse haverá de ser, igualmente, o destino da multa. O sujeito passivo sempre será o ente aglutinador de todo o numerário originário do ímprobo, quer de natureza indenizatória, quer punitiva, o que é derivação direta do próprio vínculo mantido entre ambos”. (*Improbidade administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 712-713.) A nosso ver, justamente em razão do disposto no art. 18 da LIA, que destacou dentre as sanções previstas no art. 12 duas para expressamente determinar o pagamento e a reversão em favor do ente lesado, nos parece mais justificado concluir que outro deve ser o destino da multa civil e da perda de valores, em relação às quais a lei se omitiu, autorizando-se concluir que o fez de forma proposital, o que encontra justificativa na evidente natureza sancionatória (a exemplo das condenações de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/1985), enquanto a natureza das duas sanções objeto do art. 18 é ressarcitória. Trata-se, contudo, sem dúvida, de tema passível de controvérsias e, portanto, de maior reflexão institucional.

justificadas, mas até mesmo mais consentâneas com a lei que a simples destinação ao fundo, em razão dos desvios de finalidade na aplicação dos referidos recursos antes referidos. No caso das ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa, a finalidade dessas multas precisa guardar direta relação com a prevenção e o combate à corrupção.

Daí por que entendemos ser possível pleitear, na petição de cumprimento da condenação da multa civil, uma destinação específica do respectivo crédito (por exemplo, para aparelhamento dos órgãos de combate à corrupção), desde que se faça tal pedido de modo específico (i.é, com indicação da destinação pretendida), devidamente justificado (tanto em razão dos desvios de finalidade do FDD como da utilidade da destinação específica no caso concreto) e de forma alternativa à destinação ao fundo, submetendo a opção à apreciação do Poder Judiciário. Trata-se, contudo, de sugestão de solução que ainda carece de maior reflexão no âmbito institucional, sem prejuízo de que seja experimentada nos casos em que se mostrar a mais apropriada, a critério do membro com atribuição para o cumprimento.

Com o objetivo de dar aos recursos devidos a título de multa civil pela prática de improbidade administrativa destinação compatível com a finalidade de prevenção e combate à corrupção, sem acarretar mais trabalho aos membros promotores do respectivo cumprimento, gerado, por exemplo, nas hipóteses de destinação específica que costumam exigir edital e acompanhamento mínimo da execução do projeto vencedor, o GT Efetivação e a 5ª CCR estão analisando a possibilidade de firmar com o Comitê Gestor do Fundo dos Direitos Difusos um acordo de cooperação que viabilize a destinação desses recursos para projetos voltados ao combate à corrupção sob a gestão do Comitê. Segundo a ideia, ainda embrionária, o Comitê responderia pela elaboração e publicação do edital, seleção de projetos e análise da prestação de contas devidas pelos executantes do projeto vencedor. Nesse caso, cumpriria ao Ministério Público Federal apenas requerer o depósito dos valores em conta judicial vinculada ao cumprimento e transferi-los às entidades e aos projetos selecionados pelo Comitê Gestor do FDD.

### 1.3.3.2 A perda da função pública. Apenas a exercida quando da prática dos atos ímprobos ou a atual? E no caso de aposentadoria?

Quanto à **perda da função pública**, sói ocorrer de, por ocasião do cumprimento, o agente ímprobo encontrar-se no exercício de uma diversa daquela em que praticou

os atos objeto da ação, ou até mesmo aposentado. A solução jurídica para essas hipóteses ainda não está consolidada na jurisprudência, situação que exige redobrada atenção do Ministério Público Federal e atuação estratégica orientada para a afirmação das teses que mais interessam à plena efetividade da lei.

Quanto à hipótese de o agente encontrar-se em função diversa daquela em que cometeu os atos ímprobos no momento do trânsito em julgado, as turmas do STJ com competência para a matéria parecem divergir. Enquanto a 2ª Turma tem decidido que **a condenação alcança a função que o agente está exercendo ao tempo do trânsito em julgado da condenação**, pouco importando se é a mesma na qual cometeu os atos ímprobos pelos quais foi condenado, dado que essa sanção visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade moral e desvio ético para o exercício da função pública<sup>16</sup>, na 1ª Turma recentemente se decidiu, por maioria, em sentido contrário, ou seja, não admitindo a perda da função exercida no momento do trânsito em julgado se diversa daquela em que o agente cometeu os atos ímprobos<sup>17</sup>.

Assim, diante da possibilidade de que tenha havido alteração da função exercida pelo agente ímprobo entre a data dos fatos e a do trânsito em julgado da condenação, e para viabilizar atuação processual destinada a fazer prevalecer o entendimento de que a sanção de perda da função pública alcança aquela atualmente exercida pelo agente ímprobo, antes da petição pelo cumprimento da condenação na qual foi imposta essa sanção, será útil ao membro requerer pesquisa à ASSPAD sobre a(s) função(ões) atualmente exercida(s) pelo condenado. Trataremos dessas diligências no **tópico 2.3.4 do Roteiro de Atuação**.

Questão igualmente controvertida é a **extensão ou conversão da condenação à perda da função pública para a cassação da aposentadoria concedida ao agente ímprobo após o trânsito em julgado da condenação**.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido: **REsp 1.297.021/PR**, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 12/11/2013 [“A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível”]; e RMS 32.378/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, j. em 5/5/2015. Na doutrina, GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 680.

<sup>17</sup> REsp 1.724.421/MT, Rel. Ministro Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. em 24/4/2018 (julgamento por maioria, vencida, no ponto, a Ministra Regina Helena Costa), ainda pendente de publicação em maio de 2018.

Num manual que tem por objeto a *efetivação das condenações* em ações de responsabilização por improbidade administrativa, o que, no caso da sanção em análise, só se viabiliza após o trânsito em julgado, descabe analisar se é ou não possível, no curso de ação em que foi pedida a perda da função pública nos termos do art. 12 da LIA, que o réu seja condenado à cassação da aposentadoria a ele concedida durante a tramitação da ação, vale dizer, antes da formação definitiva do título executivo judicial, se assim requerido pelo Ministério Público Federal<sup>18</sup>.

Interessa, neste **Manual**, analisar situação diversa: quando constar do título executivo judicial transitado em julgado a condenação à perda da função pública e, por ocasião do respectivo cumprimento, constatar-se que o agente está aposentado, vale dizer, já não exerce função pública alguma, recebendo proventos decorrentes de aposentadoria para cujos requisitos concorreu o tempo exercido na função pública cuja perda era pleiteada na ação.

Numa tal situação, **ao menos nesta primeira edição do Manual, parece-nos que os limites objetivos da coisa julgada impedem o Ministério Público de requerer, na fase de cumprimento, com amparo no trânsito em julgado de uma condenação judicial à perda da função pública, a cassação de aposentadoria como consequência direta dessa condenação<sup>19</sup>, exceto se a aposentadoria se tiver consumado após o referido trânsito em julgado**, que impunha a perda do cargo no qual o agente se aposentou. Nesse caso, parece-nos que a autoridade da coisa julgada poderá ser invocada para sustentar, na fase de cumprimento, a invalidade do ato de aposentação. Não se estará, então, convertendo condenação à perda da função pública em condenação à cassação da aposentadoria nem se exorbitando o comando judicial do trânsito em julgado, mas apenas se sustentando a nulidade da aposentadoria por afronta à condenação à perda do cargo no qual o agente se aposentou, transitada em julgado antes

---

<sup>18</sup> A favor dessa possibilidade, v. AgInt no **REsp 1.628.455/ES**, Rel. Ministro Francisco Falcão, 2ª Turma, j. em 6/3/2018, DJe 12 mar. 2018.

<sup>19</sup> Nesse sentido, v. **REsp 1.564.682/RO**, Rel. Ministro Olindo Menezes (Des. Convocado do TRF 1ª Região), 1ª Turma, j. em 10/11/2015, DJe 14 dez. 2015.



da aposentadoria, numa atuação judicial típica da fase de cumprimento, dado que bastante similar a uma fraude à execução<sup>20</sup>.

**Também nada impede que a cassação da aposentadoria seja aplicada *administrativamente* como decorrência lógica da condenação judicial transitada em julgado pela prática de ato de improbidade administrativa** na qual se tenha aplicado ao agente ímprobo a perda da função pública quando o trânsito em julgado ocorrer após a aposentação<sup>21</sup>. Nos termos da lei (n. 8.112/1990), “será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão” (art. 134 da Lei n. 8.112), sendo a prática de improbidade administrativa uma das hipóteses em que se aplica a demissão (art. 132, IV, da Lei n. 8.112). Assim, deparando-se o procurador da República, na fase de cumprimento, com a constatação de que o trânsito em julgado da condenação à perda da função pública se verificou após a aposentadoria do réu, caberá, sem risco de controvérsia relevante, provocação à autoridade administrativa com competência para responsabilizar o condenado naquele âmbito e por meio do correspondente processo, comunicando a essa autoridade a condenação transitada em julgado, “para adoção das providências cabíveis, com especial atenção ao que dispõem os arts. 134 c/c 132, IV, da Lei 8.112/90”. Essa provocação poderá ser feita por meio do juízo da execução (preferível, pela maior chance de êxito) ou diretamente pelo membro do Ministério Público Federal, dado que então não se tratará, propriamente, de um ato do juízo de natureza judicial executiva para cumprimento do julgado. Não haverá, nesse caso, nenhuma exorbitância do comando judicial transitado em julgado, visto que a penalidade da cassação será aplicada no âmbito da responsabilização administrativa como decorrência lógica da condenação (mas não vinculada), e não por imposição do comando judicial definitivo emanado no âmbito da responsabilização civil.

---

<sup>20</sup> Foi o que aconteceu, por exemplo, na fase de cumprimento de sentença da Ação de Responsabilização por Improbidade Administrativa n. 5004225-77.2011.4.04.7102, ajuizada pelo Ministério Público Federal, que tramitou perante a Justiça Federal em Santa Maria (RS). Concedida a aposentadoria após o trânsito em julgado, a própria universidade, provocada pelo juízo da execução a pedido do Ministério Público Federal (evento 597), cassou administrativamente a aposentadoria de professor condenado na referida ação após constatação do vício. O ato da UFSM foi questionado pelo prejudicado por meio do MS n. 5001796-30.2017.4.04.7102, sem sucesso até o fechamento da primeira edição deste Manual.

<sup>21</sup> Nesse sentido: MS 20.444/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, j. em 27/11/2013, *DJe* 11 mar. 2014; e RMS 48.909/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, j. em 23/8/2016, *DJe* 30 ago. 2016.

### 1.3.3.3 Efetivação da suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa

A **suspensão dos direitos políticos** efetiva-se pela comunicação da respectiva condenação ao Tribunal Regional Eleitoral ou ao juízo eleitoral do domicílio eleitoral do condenado, nos termos do art. 71, §2º, do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965)<sup>22</sup>.

Essa comunicação produzirá efeitos mais segura e rapidamente se dirigida ao Tribunal ou juízo eleitoral correto, pelo que interessa ao Ministério Público Federal, antes de requerê-la ao juízo da execução, identificar o domicílio eleitoral atual do condenado.

Como visto no **tópico 1.3.2**, o art. 20 da LIA exige o trânsito em julgado para a plena efetivação da condenação à suspensão dos direitos políticos. A **Lei da Ficha Limpa** (LC n. 135/2010), entretanto, entre as importantes alterações que promoveu na Lei das Inelegibilidades (LC n. 64/90), estabeleceu serem **inelegíveis para qualquer cargo “os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”** (art. 1º, I, alínea I, da LC n. 64, na redação dada pela LC n. 135).

Essa inelegibilidade, um importantíssimo efeito da condenação à suspensão dos direitos políticos nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa, tem indubitosa relevância para o combate à corrupção e não depende do trânsito em julgado da condenação por expressa disposição legal, bastando decisão por órgão judicial colegiado (no caso da Justiça Federal, pelos Tribunais Regionais Federais). Para assegurar esse efeito, é fundamental uma atuação atenta dos membros do Ministério Público Federal atuantes perante os tribunais em articulação com os procuradores regionais Eleitorais, que será mais bem explorada no **Roteiro de Atuação**.

---

<sup>22</sup> Art. 71. São causas de cancelamento [do alistamento eleitoral]: [...] II – a suspensão ou perda dos direitos políticos; [...] §2º No caso de ser algum cidadão maior de 18 (dezoito) anos privado temporária ou definitivamente dos direitos políticos, a autoridade que impuser essa pena providenciará para que o fato seja comunicado ao juiz eleitoral ou ao Tribunal Regional da circunscrição em que residir o réu.



### 1.3.3.4 A proibição de contratar com o Poder Público e a importância da adequada alimentação do CNCIAI

A proibição de contratar com o Poder Público efetiva-se por meio da inserção dos dados essenciais referentes à condenação (como CPF e CNPJ das pessoas físicas e jurídicas proibidas, seus nomes ou denominações, data de início e término da proibição e outros) no **Cadastro das Empresas Inidôneas ou Suspensas de contratar com a Administração Pública (CEIS)**, gerenciado pela CGU<sup>23</sup>, que, por sua vez, o alimenta exclusivamente a partir de dados obtidos por meio automatizado diretamente do CNCIAI, o Cadastro Nacional dos Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da **Res. n. 44/2007**. Nos termos dessa resolução, compete à Corregedoria Nacional de Justiça a gestão do respectivo banco de dados (art. 2º), ficando a alimentação sob a responsabilidade do juízo da execução da decisão condenatória transitada em julgado, a qual deve ser feita até o dia 10 do mês subsequente ao trânsito em julgado da condenação (art. 3º, *caput* e §2º, e art. 4º).

O CEIS concentra todas as informações referentes às sanções impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrições para participar de licitações e celebrar contratos com as administrações públicas de todas as esferas federativas e de todos os poderes, por força do que dispõe o art. 23 da Lei Anticorrupção<sup>24</sup> e sua regulamentação, mais especificamente o art. 43 do Decreto n. 8.420/2015<sup>25</sup>. Na sua grande maioria, as informações do CEIS são referentes às penalidades impostas no âmbito da respon-

---

<sup>23</sup> O CEIS tem base legal no art. 23 da Lei n. 12.846/2013 (LAC) e disciplina regulamentar nos arts. 43 a 48 do Decreto n. 8.420/2015 (regulamentador da Lei Anticorrupção, n. 12.846/2013). No âmbito da CGU, disciplinam o CEIS a **Portaria CGU n. 1.332/2016** e a **Portaria CGU n. 1.196/2017**.

<sup>24</sup> Art. 23 (Lei n. 12.846/2013). Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei n. 8.666, de 21/6/1993.

<sup>25</sup> Art. 43. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS conterá informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que *impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera federativa, entre as quais*: [...]. Conquanto o rol elencado nos incisos não refira, expressamente, as proibições decorrentes de ações de responsabilização por improbidade administrativa, a sua expressa disciplina exemplificativa (“entre os quais”) e a natureza e finalidade da sanção justificam a sua inclusão no CEIS.

sabilização administrativa, que muitas vezes acabam sendo mais efetivas que aquelas alcançadas pelo Ministério Público Federal no âmbito da responsabilização judicial por improbidade administrativa, justamente em razão da adequada alimentação.

Como decorrência da alimentação automatizada a partir do CNCIAI, por meio de rotinas administrativas consolidadas na CGU, ofícios encaminhados por juízos de execução noticiando condenações nessas ações são desconsiderados<sup>26</sup>. Por outro lado, alimentações inadequadas do CNCIAI que não contenham as informações essenciais à alimentação do CEIS<sup>27</sup> (por exemplo, sem a especificação da data do trânsito em julgado, do tempo de condenação ou do CPF ou CNPJ do condenado) também são desconsideradas ante a inviabilidade de produzir efeitos válidos. Assim, **comunicações apenas formais, por ofício, ou alimentação deficiente do CNCIAI resultam em total inefetividade da proibição de contratar com o Poder Público imposta em ação de responsabilização por improbidade administrativa**, pondo a perder todo o trabalho empenhado pelo sistema de justiça para alcançá-lo.

Por isso, para a efetivação das condenações judiciais à proibição de contratar com o Poder Público, **o órgão ministerial deve pedir ao juízo da execução a inclusão**

---

<sup>26</sup> A CGU não alimenta o CEIS a partir de comunicações formais escritas conforme informação prestada no Ofício n. 22.875/2015-CGU-PRE, assinado pelo então Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados substituto da CGU, e confirmada em abril de 2018 pelo atual coordenador, Armando de Nardi Neto, por *e-mail*. Em reunião com representantes da CGU, o GT Efetivação obteve a explicação de que tal rotina foi adotada por critérios de eficiência, dado que a alimentação a partir do CNCIAI se viabiliza por importação eletrônica dos dados, dispensando trabalho humano e prevenindo erros. Considerando essas justificativas, e tendo em vista que a alimentação do CNCIAI é orientada a todos os juízos pelo Conselho Nacional de Justiça e facilmente verificável pelo Ministério Público Federal, o GT Efetivação não se opôs à rotina. Por causa dela, entretanto, impende evitar o envio de comunicação de condenação da proibição de contratar por ofício, uma vez que se trata de providência inútil e ineficaz.

<sup>27</sup> O art. 46 do Decreto n. 8.420/2015 estabelece que “Constarão do CEIS e do CNEP, sem prejuízo de outros a serem estabelecidos pela Controladoria-Geral da União, dados e informações referentes a: I – nome ou razão social da pessoa física ou jurídica sancionada; II – número de inscrição da pessoa jurídica no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ ou da pessoa física no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; III – tipo de sanção; IV – fundamentação legal da sanção; V – número do processo no qual foi fundamentada a sanção; VI – data de início de vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção ou data de aplicação da sanção; VII – data final do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando couber; VIII – nome do órgão ou entidade sancionador; e IX – valor da multa, quando couber”. Dessas informações, são alimentadas, pelo só fato de provirem do CNCIAI, as constantes dos incisos III, IV e VIII; outras, contudo, as dos incisos I, II, V, VI e VII, precisam ser alimentadas corretamente neste cadastro, sob pena de inviabilizar a produção dos efeitos que são próprios.

**da condenação no CNCIAI e conferir sua correção dentro do prazo determinado na Res. 44/2007, diligenciando, quando for o caso, pela correção ou complementação dos dados.** É inútil o encaminhamento de ofícios à CGU ou a qualquer outro órgão da Administração Pública Federal com a finalidade de alimentar o CEIS.

A importância do CNCIAI para a efetividade de outra sanção que interessa ao Ministério Público – a inelegibilidade decorrente de determinadas condenações – já foi objeto da Recomendação do CNMP n. 59, de 5 de julho de 2017.

### **1.3.3.5 Uma limitação relevante do CNCIAI: a exigência do trânsito em julgado. Como viabilizar o cumprimento provisório da proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais ou creditícios?**

A efetivação da condenação da proibição de contratar com o Poder Público pelo CNCIAI tem inegáveis vantagens sob a perspectiva da eficiência e da efetividade, mas também algumas limitações.

A primeira é que **a inserção no CNCIAI pressupõe o trânsito em julgado da condenação**, nos termos do art. 3º da Res. CNJ n. 44. Assim, não se viabiliza, por meio dele, a execução provisória, mesmo quando ela for cabível segundo a legislação processual (condenação não sujeita a recurso com efeito suspensivo), não havendo na LIA nenhum impedimento, dado que, por disposição expressa, apenas a perda da função pública e a suspensão dos direitos públicos dependem do trânsito em julgado para se efetivar (art. 20 da LIA). Essa restrição, convém referir, certamente não impede a utilização do CNCIAI para o trânsito em julgado parcial, mas a efetivação dessas condenações transitadas em julgado, por representarem alguma novidade, ainda dependerá de esforços coordenados e firmes do Ministério Público Federal, para os quais este **Manual** se destina a contribuir. O tema será retomado no tópico sobre o trânsito em julgado parcial.

**O cumprimento provisório dessa condenação, diversamente, não se viabiliza por meio do CNCIAI enquanto não for promovida uma alteração da Res. CNJ n. 44/2007** para adequar a prática às possibilidades da legislação processual, o que não se vislumbra para breve. Por isso, quando se justificar, à luz do contexto específico da situação concreta (especial gravidade da conduta ímproba, total incompatibilidade

dela com a continuidade de contratações<sup>28</sup>, interposição de recursos, pelo condenado, de natureza manifestamente protelatória etc.), a imposição da proibição de contratar com o poder público antes do trânsito em julgado da respectiva condenação, o Ministério Público Federal deverá providenciá-la por meio diverso, valendo-se das possibilidades conferidas pela legislação processual para o cumprimento provisório da obrigação de não fazer. Conquanto seja tema ainda em estudo no âmbito do GT Efetivação, desde logo visualizam seus membros a possibilidade de buscar tal imposição em face de uma específica contratação da qual o Ministério Público Federal tenha conhecimento por causa da própria ação ou pelos meios de pesquisa de que dispõe. Num determinado caso, o cumprimento pode ser buscado por meio de ordem judicial dirigida especificamente ao ente ou órgão público que mantém contrato com o condenado para, por exemplo, comunicá-lo da condenação judicial não suspensa e determinar que não renove esse determinado contrato ou mesmo o rescinda, com fundamento no art. 55, XIII, da Lei de Licitações<sup>29</sup>.

Essas e outras soluções destinadas a assegurar o cumprimento provisório que decorre da disciplina legal aplicável (art. 20 da LIA combinado com a disciplina do cumprimento provisório do CPC, aplicável à ação de improbidade administrativa como aprofundado no próximo capítulo) naqueles processos em que a situação concreta o justificar ou o fizer necessário, contudo, ainda carecem de maior reflexão institucional, para a qual será fundamental a contribuição crítica e qualificada dos membros comprometidos com a consolidação de uma cultura institucional e, na sequência, de uma jurisprudência genuinamente compromissadas com a efetivação das condenações por improbidade administrativa no tempo e modo mais adequados à situação concreta de cada processo e às necessidades de um efetivo combate à corrupção. Caberá a esses membros, nesse contexto, a identificação dos casos concretos mais apropriados para formar jurisprudência favorável ao cabimento de cumprimento provisório nessa e em outras sanções, para sobre eles aplicar, com os aprimoramen-

---

<sup>28</sup> Pense-se, por exemplo, nos atos de improbidade caracterizados justamente por fraudes no fornecimento de produtos ou serviços ao poder público que comprometem gravemente a idoneidade da empresa condenada.

<sup>29</sup> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

tos que entenderem apropriados, as ideias e sugestões apresentadas neste **Manual** e no **Roteiro** que se segue.

### 1.3.3.6 A difícil efetivação da proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

**A proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios** – como é o caso dos empréstimos a juros subsidiados – **depende, para sua efetivação, da adequada comunicação e eficaz apropriação da informação sobre a condenação pelas instituições financeiras que oferecem crédito com benefícios ou incentivos, como é o caso do BNDES e dos outros bancos de fomento**, como o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e, para algumas atividades financeiras, o Banco do Brasil (líder na concessão de crédito rural, por exemplo) ou a Caixa (com vários tipos de concessões de crédito subsidiadas na área habitacional).

Atualmente, a comunicação necessária da condenação objeto do cumprimento precisa ser feita de forma reconhecidamente ineficiente e de difícil fiscalização: por ofício dirigido pelo juízo da execução ao BACEN, que circulariza a informação para todas as instituições financeiras do país, ou – numa forma um pouco mais efetiva – por ofícios dirigidos também diretamente aos principais bancos de fomento, acima especificados.

O GT Efetivação, com o total apoio da 5ª CCR, tem empenhado esforços para que essas comunicações se operacionalizem de modo mais eficiente e eficaz, como ocorre em relação à proibição de contratar, operacionalizada pela alimentação automatizada de um cadastro específico, o CEIS, diretamente a partir do CNCIAI, como visto acima. A estratégia institucional atualmente considerada é a assinatura de um termo de cooperação, envolvendo MPF, CNJ, BACEN e os bancos de fomento referidos, que assegure a apropriação informatizada dos dados do CNCIAI, por *webservice*, diretamente nos bancos de dados dessas instituições financeiras que são consultados internamente para concessão dos créditos com benefícios ou incentivos. Essa solução, além do incremento à eficiência ocasionado pela automatização, tornaria também mais auditável a efetividade dessas proibições.

Entretanto, enquanto não for adotada essa ou outra solução que assegure mais eficiência e eficácia às rotinas judiciais destinadas a efetivar essas condenações, im-



põe-se continuar com a expedição de ofícios do juízo da execução aos destinatários acima referidos, cuidando para que, ao menos em tese, viabilizem a efetivação das condenações, para o quê é crucial que contemplem todas as informações essenciais sem as quais as instituições não poderão implementá-las, especialmente o CPF e CNPJ dos condenados, data inicial e final da proibição e seu conteúdo.

**A proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais** enfrenta as mesmas dificuldades de operacionalização acima descritas e igualmente tem merecido especial atenção do GT Efetivação junto à Receita Federal, autoridade administrativa para a qual devem ser encaminhados os ofícios do juízo com a comunicação da condenação e determinação para seu cumprimento, dispensando-se os mesmos cuidados quanto à completude e correção das informações nele prestadas, essenciais à implementação da condenação. No ano passado, alcançou-se o primeiro resultado positivo dessas interlocuções institucionais com a adoção, pela Receita, de uma rotina de alimentação automatizada de um específico banco de dados interno (relativo às isenções para IPI e IOF para grupos determinados de beneficiários) com os dados do CNCIAI<sup>30</sup>. O GT Efetivação tem diligenciado para que a rotina se estenda a todos os tratamentos tributários privilegiados adotados pela Receita Federal, que tem demonstrado interesse nessa solução, visto que, no momento (de escassez de recursos), existe especial preocupação com o controle de benefícios e incentivos fiscais.

Segundo informações obtidas pelo GT Efetivação junto à Receita Federal, afora a solução automatizada antes referida, inexistente um banco de dados geral sobre benefícios ou incentivos fiscais que possa ser alimentado com as informações sobre a proibição em análise. Desse modo, na situação atual, a efetivação dessa proibição imposta judicialmente nas AIAs depende da identificação, na prática, de específico tratamento fiscal favorecido para determinado contribuinte, rotina não adotada ordinariamente pela Receita Federal a partir da comunicação judicial. À luz desse contexto, uma das estratégias de atuação consideradas pelo GT Efetivação, além de um acordo de cooperação semelhante àquele vislumbrado com o Banco Central e bancos de fomento, é a requisição de informações específicas sobre benefícios e incentivos fiscais concedidos em favor de determinado contribuinte que tenha sido condenado, para,

---

<sup>30</sup> Cf. informação prestada ao GT Efetivação, em dezembro de 2017, pelo Coordenador Especial de Gestão de Crédito e Benefícios Fiscais (Corec), auditor fiscal da Receita Federal Ricardo de Souza Moreira.

a partir dessa informação, o Ministério Público Federal providenciar o cumprimento judicial da proibição desse favorecimento.

Todos esses aspectos são retomados no **Roteiro de Atuação**, sob a perspectiva das diligências a serem adotadas pelo membro responsável por promover o cumprimento no intuito de aumentar a eficiência e efetividade de sua atuação processual.

### 1.3.3.7 A efetivação da proibição de contratar e receber benefícios ou incentivos indiretamente

A sanção da proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios é estabelecida no art. 12 nestes termos: “proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta **ou indiretamente**, *ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário*”. Desse modo, por expressa previsão legal, **a proibição atinge não apenas os agentes ímprobos e aqueles que participaram da conduta ou dela se beneficiaram diretamente, figurando como réus na ação e, ao final, como condenados diretamente, mas também aquelas pessoas jurídicas das quais as pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas** (constantes nominadamente do título executivo judicial) **figurem como sócias majoritárias**. A previsão é muito apropriada para evitar fraudes como a constituição de novas empresas para seguir contratando com o Poder Público ou para evitar o esvaziamento da sanção por meio de contratações com outras empresas do mesmo grupo econômico.

Contudo, **esse aspecto não costuma ser considerado na fase de cumprimento**, justamente quando deve produzir seus efeitos, uma vez que, em geral, a execução é direcionada apenas contra os agentes ímprobos e, quando for o caso, às empresas beneficiárias – nos termos da extensão subjetiva do art. 3º da LIA – que foram direta e nominadamente arrolados no polo passivo e, ao final, especificados na condenação.

**Para viabilizar essa proibição indireta na fase de cumprimento, basta que conste, da parte dispositiva da sentença, a reprodução do trecho da lei antes destacado**. Por isso, cumpre ao Ministério Público Federal zelar por essa expressa extensão, valendo-se, se necessário, de embargos declaratórios para suprir a omissão, exceto se a ausência de referência tenha sido deliberada e fundamentada, quando será outro o recurso cabível, se for o caso, então dirigido à instância superior. Ainda



que se possa sustentar que a proibição indireta decorre da lei, independentemente de menção expressa na condenação, essa menção interessa ao Ministério Público Federal para prevenir discussões desse teor na fase de cumprimento.

Desse modo, usualmente a condenação a ser cumprida será lançada nestes termos: “julgo procedente esta ação para condenar Fulano de Tal à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta **ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário**, pelo prazo de X anos”.

A proibição indireta, então, tem aptidão para produzir seus efeitos na fase de cumprimento, especialmente quando, de fato, o agente ímprobo condenado for sócio majoritário de empresas que possam vir a contratar com o Poder Público ou receber incentivos ou benefícios fiscais ou creditícios.

Como consequência, **antes de promover o cumprimento da condenação na qual tenha sido aplicada a sanção em comento, interessará ao procurador da República solicitar pesquisa à ASSPAD para que indique se as pessoas físicas ou jurídicas condenadas de modo direto** (os réus que foram ao final especificados nominadamente na condenação) **são sócios majoritários de outras pessoas jurídicas**, de modo a viabilizar a plena efetividade à proibição indireta de contratar e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de que trata a lei.

Amparado no que dispõe a lei e com base nas informações societárias levantadas na pesquisa realizada pela ASSPAD, caberá ao membro do Ministério Público Federal pedir a inclusão no CNCIAI não apenas daquelas pessoas físicas e jurídicas referidas expressamente na condenação, como das pessoas jurídicas das quais elas figurem como sócias majoritárias. Conquanto se trate de decorrência natural do disposto em lei, é previsível que a solução encontre alguma resistência dos condenados ou até mesmo do Poder Judiciário. Trata-se, contudo, de resistência a ser enfrentada institucionalmente de modo estratégico, interessando que o membro que a enfrentar mantenha a 5ª CCR informada e desta receba, se necessário, subsídios para sustentar a tese em todas as instâncias, para o que contribui este **Manual**. Do contrário, a Instituição estará sendo conivente com a negativa de aplicação a dispositivo legal estratégico para um eficiente e efetivo combate à improbidade administrativa.

Essas diligências serão retomadas no **tópico 2.3.4** do **Roteiro de Atuação** apresentado ao final.

#### **1.3.4 A importância do domínio das técnicas processuais adequadas pelo Ministério Público para o êxito da efetivação e do adequado peticionamento**

Para compreender a relevância de o membro do Ministério Público Federal dominar as técnicas processuais e os procedimentos adequados para a execução forçada, basta anotar que a respectiva tramitação será tanto mais célere e efetiva quanto maior for o conhecimento do exequente acerca das peculiaridades do procedimento adequado, de modo a evitar atos processuais desnecessários, indeferimentos ou complementações determinadas pelo juízo da execução (por exemplo, para juntada do demonstrativo discriminado e atualizado do ressarcimento ou da multa civil exigido pelo art. 524 do CPC), e que o respectivo êxito não raro depende do uso eficiente e inteligente de medidas que dependem do exequente, como a indicação de bens passíveis de penhora (art. 525, VII, do CPC), ou de ferramentas como o BACENJUD, que dependem do juízo, mas são utilizadas por requerimento do exequente (art. 854 do CPC).

Não é difícil vislumbrar o elevado risco de resultar numa execução frustrada ou, no mínimo, em atraso na execução, de um requerimento simples, deduzido com base no art. 523 do CPC, apenas para que o executado seja intimado a pagar em 15 dias o ressarcimento dos danos ou a multa civil nos quais foi condenado, sem um demonstrativo discriminado e atualizado desses valores, sem indicação de bens passíveis de penhora ou, na inexistência deles, de requerimento de um bloqueio via BACENJUD, ou sem a indicação correta de todos os atos judiciais executivos que se fazem necessários para a efetivação das condenações que não dependem de execução forçada.

Quanto a esses atos, dois exemplos demonstrarão a importância dos conhecimentos específicos quanto à efetivação das sanções objeto de condenação que não dependem de execução judicial forçada:

- a) como visto no **tópico 1.3.3.4**, a proibição de contratar com o Poder Público só se efetiva se for adequadamente alimentado o CNCIAI (Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidade), instituído e gerenciado pelo CNJ, a partir do qual, de forma automatizada, a CGU

alimenta o CEIS (Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas de contratar com a Administração Pública), por ela gerenciado, e que concentra, por força de lei (art. 23 da Lei Anticorrupção, regulamentado pelo art. 43 do Decreto n. 8.420/2015), todas as informações referentes às sanções impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrições para participar de licitações e celebrar contratos com as administrações públicas de todas as esferas federativas e de todos os poderes. Em razão de rotinas administrativas consolidadas na CGU, ofícios encaminhados por juízos de execução noticiando condenações nessas ações são desconsiderados. Por outro lado, alimentações inadequadas do CNCIAI que não contenham as informações essenciais à alimentação do CEIS (por exemplo, sem a especificação da data do trânsito em julgado, do tempo de condenação ou do CPF ou CNPJ do condenado) também são desconsideradas ante a impossibilidade de produzir efeitos válidos. Assim, comunicações apenas formais à CGU, por ofício, ou alimentação deficiente do CNCIAI, resultam em total inefetividade da proibição de contratar com o Poder Público imposta em ação de responsabilização por improbidade administrativa, pondo a perder todo o trabalho empenhado pelo sistema de justiça para alcançá-lo;

- b) a comunicação por ofício ao sistema financeiro nacional (ao BACEN, por exemplo) de condenações em AIAs que não contenham dados essenciais à efetivação, como o CPF ou CNPJ do condenado, o tempo da proibição e a data final, também são insuscetíveis de produzir quaisquer efeitos, sendo desconsideradas pelo sistema, como tomaram conhecimento os membros do GT Efetivação em reuniões com o Banco Central e os principais bancos de fomento.

**Uma instituição como o Ministério Público Federal, que busca ser reconhecida pela excelência no combate à corrupção e zela pela efetividade de sua atuação, não pode contar que o juízo da execução saberá o que fazer e peticionar genericamente para que este “adote as medidas cabíveis para efetivação” ou “expeça os ofícios para as autoridades competentes a efetivar a condenação”.** Desatenções que tais não são compatíveis com a condição de exequente de uma instituição que mobilizou anos de esforços, de vários de seus membros e servidores, para alcançar o título executivo que não será efetivado se não forem adotados os atos executivos corretos

necessários à efetivação da condenação alcançada na ação ajuizada pelo Ministério Público Federal.

Todas as informações contidas neste capítulo a propósito das peculiaridades relacionadas à efetivação de cada uma das sanções previstas no art. 12 da LIA e aquelas apresentadas no próximo, dedicado à disciplina processual do cumprimento da sentença nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, destinam-se a fornecer aos membros os elementos essenciais de que necessitam para o uso mais eficiente e efetivo das técnicas de efetivação das condenações alcançadas nessas ações. Esse aprimoramento, entretanto, depende essencialmente do empenho de todos os membros e servidores envolvidos, nas suas áreas de atribuição, em pôr em prática os subsídios fornecidos neste **Manual** e no **Roteiro** que se lhe segue, bem como do crescente aperfeiçoamento de um e outro com as contribuições daqueles que atuarem diretamente nos casos e identificarem aspectos que podem ou devem ser aprimorados, que poderão ser encaminhados para [gt-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br](mailto:gt-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br). A cultura institucional de efetivação que orienta este compêndio depende, fundamentalmente, de um trabalho coletivo.

## **1.4 DISCIPLINA PROCESSUAL DO CUMPRIMENTO PROVISÓRIO E DO DEFINITIVO**

### **1.4.1 Aplicabilidade da disciplina do CPC à Ação de Improbidade Administrativa e alinhamentos conceituais. Efetivação, execução e cumprimento, da sentença e da condenação**

A Lei n. 8.429/1992, apesar de possuir várias disposições de natureza processual, em especial nos arts. 7º, 16, 17, 18 e 20, não possui disciplina procedimental específica para a fase de cumprimento da ação de responsabilização por improbidade administrativa, excetuados o disposto no art. 18, que estabelece a pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito como beneficiária do pagamento do ressarcimento e da reversão dos bens havidos ilicitamente determinados na sentença que julga procedente a ação, e a exigência constante do art. 20 de trânsito em julgado para a efetivação da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos, do que decorre a possibilidade de execução provisória quanto às demais sanções (v., a propósito, os tópicos **1.3.2** e **1.4.6.1**). Os arts. 7º (sobre indisponibilidade de bens) e 16 (sobre sequestro e bloqueio de bens) dão disciplina específica à tutela provisória de natureza cautelar na ação de

responsabilização por improbidade administrativa, enquanto o art. 17, além das disposições de natureza processual geral, estabelece regras procedimentais apenas para a fase de conhecimento.

Diante da ausência de disciplina procedimental específica para a fase de cumprimento, e considerando que o *caput* do art. 17 da LIA estabelece o rito ordinário (procedimento comum), do qual o cumprimento é uma fase, **aplica-se à ação de responsabilização por improbidade administrativa a disciplina de cumprimento de sentença e para a efetivação da tutela jurisdicional estabelecida no CPC**. É dessa disciplina que trataremos neste capítulo, nos pontos que interessam à efetivação das sentenças condenatórias que determinem a aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA, observadas as respectivas peculiaridades.

Antes, contudo, de avançarmos aos próximos tópicos, convém enunciar alguns **alinhamentos conceituais** que orientaram a elaboração deste *Manual* e do *Roteiro* que se lhe segue.

Por primeiro, importa esclarecer que utilizamos o termo “**efetivação**” no sentido mais amplo, respeitante às atividades destinadas a fazer efetivo o título executivo judicial, vale dizer, a realizá-lo (ou concretizá-lo) no mundo dos fatos. Sob tal perspectiva, o termo abrange o *cumprimento de sentença* (nome dado pelo CPC para a execução de título executivo judicial, que se segue como uma fase do processo), tanto aquele que segue disciplina procedimental estabelecida no CPC, como o que se viabiliza por *atividades judiciais executivas dirigidas a terceiros destinadas a dar eficácia à condenação* (como ocorre, por exemplo, com a comunicação à Justiça Eleitoral das suspensões dos direitos políticos), denominadas por parcela da doutrina de “*execução imprópria*”<sup>31</sup>, e, igualmente, a execução de *título executivo extrajudicial*, que não será abordada nesta primeira edição do *Manual*, mas que é aplicável, por exemplo, em face do descumprimento de acordo de leniência tomado pelo Ministério Público Federal. Também abrange *toda e qualquer medida que se faça necessária para assegurar o cumprimento da ordem judicial*, na linha da atipicidade das formas executivas autorizada pelo art. 139, IV, CPC. É nesse sentido mais amplo, por exemplo, que o termo “**efetivação**” é utilizado

---

<sup>31</sup> A anotação é de DIDIER JR. e outros, citando Cândido Dinamarco e Enrico Túlio Liebman (in *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 47-48).



no art. 536 do CPC<sup>32</sup>. A propósito do termo, também interessa explicitar nosso alinhamento à doutrina de Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>33</sup>.

Outro esclarecimento que se impõe é que, sem desconhecer que o CPC prefere a terminologia “**cumprimento de sentença**”, considerando, corretamente, que a condenação da qual depende o cumprimento se consubstancia numa sentença que, no trâmite do processo, é mantida, modificada ou substituída pelos julgamentos subsequentes dos recursos, preferimos utilizar, **em vários trechos, a expressão “cumprimento da condenação”**, visto ser disso que verdadeiramente se trata neste manual em razão das peculiaridades próprias da sentença nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. O objeto de análise neste *Manual* é, de fato, **o cumprimento de uma condenação contida na sentença, ou de uma sentença condenatória<sup>34</sup> que impõe ao réu todas ou algumas das sanções previstas no art. 12 da LIA e que não**

---

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

**33** V., a propósito, a parte III do *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum* (3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2), e, em particular, o capítulo destinado à “Teoria da efetivação das decisões judiciais mediante cumprimento da sentença”.

**34** A sentença na ação de responsabilização por improbidade administrativa é tipicamente condenatória, na acepção clássica de Enrico Tulio Liebman, pois, além de declarar o direito existente, “faz vigorar para os casos concretos as forças coativas latentes da ordem jurídica, mediante aplicação de sanção ao caso examinado – e nisto reside a sua função específica, que a diferencia de outras sentenças (função sancionadora)” (*Processo de execução*. São Paulo: Saraiva, 1968, apud MARINONI; ARENHART; MITIDIERO. *Novo curso de processo civil*, cit., p. 746). As sentenças proferidas nessas ações também podem ser classificadas como condenatórias na acepção que dão ao termo DIDIER, BRAGA e OLIVEIRA (*Curso de direito processual civil*, cit., v. 2, p. 358-361 da 4. ed. e p. 427-429 da 11. ed.), como aquelas que “reconhecem a existência de um direito a uma prestação e permitem a realização da atividade executiva no intuito de efetivar materialmente a mesma prestação”, entendido o “direito a uma prestação” como “o poder jurídico, conferido a alguém, de exigir de outrem o cumprimento de uma prestação, isto é, de uma conduta material, que pode constituir num fazer, não fazer, dar coisa ou pagar quantia”. Ao menos para o estudo da ação de responsabilização por improbidade administrativa, não nos parece mesmo relevante, na linha da doutrina dos últimos autores citados, a distinção entre sentenças condenatórias, mandamentais e executivas, dado o conteúdo eminentemente sancionatório dessas sentenças, mais acentuado que o de tutela de direitos. De todo modo, essas sentenças são títulos executivos judiciais que dependem de execução, enquadrando-se no inciso I do art. 515 do CPC (“São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: I – as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa; [...]”).

**é autossuficiente, dependendo de atividade executiva para plena realização do direito.** “Cumprimento de sentença” algumas vezes diz menos do que se quer expressar, e para a fluidez do texto convém evitar expressões muito longas, como “cumprimento da condenação contida na sentença modificada pelo acórdão que julgou a apelação”. Para as peças processuais e nos tópicos do roteiro, contudo, preservamos a terminologia legal, “cumprimento de sentença”.

Ainda vale anotar que, a exemplo do que faz o legislador, muito embora a atividade de execução de título judicial tenha recebido no Código a denominação de “cumprimento de sentença”, para acentuar a diferença do modelo anterior (de autonomia do processo de execução) para o atual em que se trata de uma *fase* do mesmo processo, diversamente da nomenclatura preservada para a atividade jurisdicional de *execução* de título executivo extrajudicial, as partes continuam sendo tratadas de *exequente* (no caso, o Ministério Público Federal) e *executado*, em face de quem aquele requer o cumprimento da sentença. Assim, por exemplo, no art. 513, §1º, do CPC<sup>35</sup> e no art. 518<sup>36</sup>.

Da mesma forma, a despeito da distinção terminológica adotada pelo legislador (“cumprimento de sentença” para títulos executivos judiciais, reservando “execução” para títulos executivos extrajudiciais), **utilizaremos algumas vezes o termo “execução” também para títulos judiciais quando tratarmos, mais genericamente, da própria atividade jurisdicional**, como, por exemplo, “**execução provisória**” para se referir à atividade jurisdicional de exigir ou fazer cumprir a condenação imposta no título executivo judicial antes do trânsito em julgado, preferindo o termo “cumprimento” quando se tratar mais propriamente do procedimento dessa atividade jurisdicional. É como faz a doutrina especializada<sup>37</sup> e o próprio legislador, em vários dispositivos (por exemplo, no art. 524, §1º, ao tratar do início da execução; e, no art. 525, §1º, VI, do “juízo da execução”).

---

<sup>35</sup> Art. 513. [...] §1º O cumprimento da sentença que reconhece o dever de pagar quantia, provisório ou definitivo, far-se-á a requerimento do exequente.

<sup>36</sup> Art. 518. Todas as questões relativas à validade do procedimento de cumprimento da sentença e dos atos executivos subsequentes poderão ser arguidas pelo executado nos próprios autos e nestes serão decididas pelo juiz.

<sup>37</sup> As duas obras citadas nas notas anteriores, de MARINONI, ARENHART e MITIDIERO, e de DIDIER, BRAGA e OLIVEIRA, usam de forma corrente o termo “execução” para se referir à forma de atuação judicial destinada a efetivar o título executivo judicial, reservando o termo “cumprimento” para a fase respectiva do procedimento.



### 1.4.2 A centralidade da análise sobre o conteúdo e efeitos dos recursos interpostos para a efetivação das condenações

**A análise dos recursos interpostos é determinante para a identificação das hipóteses de cabimento de cumprimento das condenações.** A importância desses atos processuais pode ser resumida nestas três afirmações:

- a inexistência de qualquer recurso, de qualquer parte, configura o trânsito em julgado definitivo do processo, ensejando o cumprimento definitivo integral;
- a pendência de recurso apenas contra determinados capítulos da condenação configura o trânsito em julgado dos capítulos não impugnados ou da parte incontroversa deles, ensejando o correspondente cumprimento definitivo parcial;
- a pendência de recurso sem efeito suspensivo enseja o cumprimento provisório da condenação impugnada.

Vê-se, pois, que a efetivação das condenações antes do trânsito em julgado do processo supõe a adequada compreensão dos efeitos produzidos pelos recursos pendentes de julgamento, notadamente o devolutivo, suspensivo, expansivo e, para alguns doutrinadores, também o translativo.

Justamente em razão dessa relevância, **a análise sobre o cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial tem oportunidade, de regra, por ocasião da vista ao Ministério Público Federal para contrarrazões ao último recurso de cada instância**, quando então se estabiliza a sentença ou o acórdão nas partes não impugnadas e se podem analisar os efeitos do recurso interposto na exigibilidade da condenação. Nessa oportunidade, interessará muito à efetividade da atuação institucional que o órgão ministerial, em vez de apenas atuar reativamente (oferecendo as contrarrazões, finalidade para a qual se abriu vista), atue também proativamente, analisando o cabimento de cumprimento provisório e/ou definitivo parcial e adotando as providências necessárias à efetivação da condenação, quando for o caso.

Retomaremos a análise sobre o momento processual adequado para identificação do cabimento do cumprimento no primeiro tópico do **Roteiro de Atuação**. Por ora, impende analisar os efeitos produzidos pelos recursos interpostos pelos réus e seus reflexos no cabimento do cumprimento da condenação.

### 1.4.2.1 Os efeitos devolutivo e expansivo e a adequada compreensão das “questões comuns” de que trata o art. 1.005 do CPC

O **efeito devolutivo** decorre da interposição de qualquer recurso e equivale a um efeito de transferência da matéria ou de renovação do julgamento para outro ou para o mesmo órgão julgador *no que respeita à matéria impugnada*. Em outras palavras: a extensão do efeito devolutivo determina-se pela extensão da impugnação<sup>38</sup>. Essa limitação decorre da disciplina legal da apelação, que serve, no ponto, de regra geral<sup>39</sup>, e dispõe sobre o efeito em análise no art. 1.013: “A apelação devolverá ao tribunal o *conhecimento da matéria impugnada*. § 10 Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, *desde que relativas ao capítulo impugnado*. [...]”

Por isso, a correta identificação da *matéria* ou dos *capítulos* impugnados nos recursos é determinante para se identificar a ocorrência de trânsito em julgado parcial. As matérias ou capítulos da condenação não impugnados por qualquer recurso são, *a priori*, insuscetíveis de alteração pelo juízo *ad quem*, pelo que se diz que em relação a eles se forma a coisa julgada parcial, tema que aprofundaremos no **tópico 1.4.7**.

Em princípio, cada recurso produz os efeitos que lhe são próprios apenas para o recorrente. Poderá, contudo, beneficiar litisconsortes por um efeito que a doutrina denomina de **efeito expansivo** (ou expansivo subjetivo)<sup>40</sup> e que encontra disciplina legal no art. 1.005 do CPC, nestes termos: “O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, **salvo se distintos ou opostos os seus interesses**. Parágrafo único. Havendo solidariedade passiva, o recurso interposto por um devedor aproveitará aos outros quando as **defesas** opostas ao credor lhes **forem comuns**”.

Em razão dessa disciplina legal, a expansão dos efeitos do recurso para parte diversa do recorrente depende de ser comum a defesa objeto da impugnação, vale dizer, não distinta ou oposta. Em outras palavras, versando o recurso sobre questão não comum (por exemplo, ausência do elemento subjetivo ou de participação do réu

---

<sup>38</sup> Nesse sentido, Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha (in *Curso de direito processual civil*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 3, p. 143.

<sup>39</sup> Idem, ibidem.

<sup>40</sup> DIDIER JR.; CUNHA, *Curso de direito processual civil*, cit., p. 147.

na conduta ímproba), seus efeitos se restringem apenas ao recorrente. Versando, ao contrário, sobre questão comum (licitude da conduta ou negativa de sua ocorrência), os efeitos do recurso de uma parte se expandem para as outras.

Trata-se, por isso, de outro efeito determinante para se analisar a ocorrência de trânsito em julgado parcial, tema aprofundado no **tópico 1.4.7**.

#### 1.4.2.2 O efeito suspensivo e o cabimento de cumprimento provisório

O efeito suspensivo é aquele que impede a produção imediata dos efeitos da decisão que se quer impugnar, prolongando o estado de ineficácia da decisão<sup>41</sup>.

No direito brasileiro, todo recurso pode ter efeito suspensivo, havendo aqueles que o possuem automaticamente por determinação legal, como estabelece o art. 1.012 do CPC em relação à apelação<sup>42</sup>, uma regra aberta a muitas exceções (como as constantes dos seis incisos do §1º do art. 1.012<sup>43</sup>) e de discutível aplicabilidade no processo coletivo, em razão do que dispõe o art. 14 da LACP<sup>44</sup>. Para os recursos em geral, entretanto, a regra é que não possuam efeito suspensivo (art. 995, CPC<sup>45</sup>), que depende de requerimento ao relator e do preenchimento de pressupostos legais, como aqueles previstos no art. 995, parágrafo único<sup>46</sup>.

**Enquanto a adequada compreensão dos efeitos devolutivo e expansivo viabiliza a identificação do cabimento de *cumprimento parcial definitivo* em relação aos capítulos não impugnados, o cabimento de *cumprimento provisório* configura-se**

---

41 Idem, ibidem, p. 141.

42 Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo.

43 § 1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que: I – homologa divisão ou demarcação de terras; II – condena a pagar alimentos; III – extingue sem resolução do mérito ou julga improcedentes os embargos do executado; IV – julga procedente o pedido de instituição de arbitragem; V – confirma, concede ou revoga tutela provisória; VI – decreta a interdição. (Hipóteses pouco aplicáveis à ação da Lei n. 8.429/1992.)

44 Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

45 Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

46 Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

**quando os recursos que impugnaram a condenação (no todo ou parcialmente), impedindo o trânsito em julgado, não são dotados de efeito suspensivo.** Equivale dizer, estando a condenação (no todo ou em parte) impugnada por recurso, inexistente trânsito em julgado (total ou parcial), mas será cabível o cumprimento, nesse caso provisório, se o recurso interposto não tiver efeito suspensivo. O efeito suspensivo do recurso só incide sobre os capítulos efetivamente impugnados. Além disso, se a decisão contiver mais de um capítulo, é possível que o recurso tenha efeito suspensivo em relação a um e não em relação a outro, como ocorre na sentença que confirma tutela provisória parcial, em razão do que dispõe o art. 1.012, §1º, V, do CPC<sup>47</sup>.

Especificamente sobre o cabimento de cumprimento provisório na ação de responsabilização por improbidade administrativa, v. o **tópico 1.4.6**.

### **1.4.2.3 O chamado efeito translativo e a sua irrelevância para configuração do trânsito em julgado parcial**

Ainda merece referência sob a perspectiva dos reflexos no cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial o chamado **efeito translativo** dos recursos, que permite ao tribunal *ad quem* conhecer de algumas questões que não tenham sido objeto do recurso, abrangendo as que foram suscitadas e discutidas no processo mesmo que não tenham sido apreciadas pelo juízo *a quo* ou referidas expressamente no recurso, por força do que dispõe o art. 1.013, §1º, do CPC<sup>48</sup>, e as que podem ser conhecidas de ofício pelo juízo por expressa disposição legal, elencadas nos arts. 337, §5º, 485, §3º, e 487, II, do CPC.

#### **Esse efeito não impede o trânsito em julgado parcial.**

Primeiro porque, em relação à possibilidade de o tribunal *ad quem* decidir sobre todas as questões que foram suscitadas e discutidas no processo, **há expressa ressalva legal para que sejam relativas ao capítulo impugnado** (parte final do §1º do art. 1.013). Daí por que se diz que “o efeito devolutivo limita o efeito translativo [...]: o tribunal poderá apreciar todas as questões que se relacionarem àquilo que foi impug-

---

<sup>47</sup> A afirmação e o exemplo são de Fredie Didier e outros (*Curso de direito processual civil*, cit., p. 142).

<sup>48</sup> § 1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal *todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado*.

nado – e somente àquilo”<sup>49</sup>. Assim, por exemplo, se o recurso se destina a sustentar a ausência de elemento subjetivo na conduta do recorrente (matéria ou capítulo devolvido ao tribunal *ad quem*, objeto do recurso), suscitando *questão* sobre a validade de determinada prova que foi utilizada para demonstrá-lo, o tribunal poderá apreciar outras questões sobre esse elemento para, por exemplo, entendê-lo presente mesmo que a prova seja reconhecida como inválida, mas não adentrar a análise de outro capítulo da condenação que não tenha sido impugnado (o elemento subjetivo de outro condenado, por exemplo).

**Também a possibilidade de o tribunal *ad quem* conhecer algumas questões de ofício não impede o reconhecimento do trânsito em julgado parcial, pois ela não está restrita ao julgamento do recurso ou à respectiva apreciação pelos seus julgadores, mas se estende, igualmente, para a fase de cumprimento** e para o juiz que o processar e julgar, enfim, para qualquer juízo que conhecer do processo. É uma consequência de o processo continuar em tramitação, que, bem por isso, não pode impedir ou prejudicar o exequente de promover o cumprimento da condenação, seja ele provisório ou definitivo parcial, nem determinar se será de uma ou outra forma. Enquanto o processo tramitar, as questões que podem ser conhecidas de ofício poderão sê-lo inclusive no cumprimento, da mesma forma que seriam no julgamento do recurso, não se justificando, portanto, impedir o reconhecimento de trânsito em julgado parcial sobre as matérias e capítulos não impugnados por recurso sob o fundamento dessa possibilidade.

A corroborar essa conclusão, basta observar que se consolidou no direito brasileiro o cabimento da chamada “exceção de pré-executividade” justamente para provocar a apreciação judicial sobre muitas das questões que justificam o reconhecimento de um “efeito translativo” dos recursos sem que desse cabimento decorra a impossibilidade de o exequente promover o cumprimento. Bem ao contrário, a exceção de pré-executividade tem cabimento, justamente, como lhe é próprio, na fase de cumprimento.

O cabimento do cumprimento definitivo parcial à luz do CPC vigente e as hipóteses nas quais se configura serão aprofundadas no **tópico 1.4.7.**

---

<sup>49</sup> Bernardo Pimentel Souza, *apud* DIDIER JR. et al., *Curso de direito processual civil*, cit., p. 145.

### 1.4.3 Da legitimidade do Ministério Público para a execução das sanções impostas

Como autor da ação de responsabilização por improbidade administrativa, o Ministério Público Federal é legitimado para a execução da condenação nela alcançada, podendo promovê-la integralmente.

A execução da condenação ao **ressarcimento do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio**, entretanto, comporta algumas considerações, dado que, **enquanto a legitimidade do Ministério Público para executá-la é extraordinária, a do ente lesado**, titular do crédito ao pagamento e do direito de reversão reconhecidos no título executivo judicial em razão do que dispõe o art. 18 da LIA<sup>50</sup>, **é ordinária, tenha ou não participado da ação**.

Por isso, ainda que o Ministério Público Federal tenha legitimidade concorrente para promover tal execução, em relação a ela se abre a possibilidade de provocar o ente lesado (União, Petrobras, Caixa, Universidade Federal etc.) a fazê-lo, comunicando-o sobre o crédito a pagamento e o direito à reversão reconhecidos no título executivo judicial pela forma processual adequada, por intimação ou notificação, a depender se está ou não atuando no processo.

Diante da opção que se apresenta, um bom critério objetivo para definir se o Ministério Público Federal promoverá ou não diretamente o cumprimento da condenação ao ressarcimento é o montante devido, analisado no contexto das outras sanções impostas sob a perspectiva da suficiência para reprimir adequadamente a conduta ímproba e prevenir novas ocorrências. Sob tal perspectiva de análise, condenado o agente ímprobo ao ressarcimento do dano, não se justificará, num primeiro momento, a atuação ministerial para promover diretamente o respectivo cumprimento, quando essa condenação for isolada no contexto das sanções que importam em obrigação de pagar (não há imposição de multa e perda de valores acrescidos) e o valor devido for inferior a R\$ 20 mil, critério adotado pela 5ª CCR para autorizar o arquivamento da

---

<sup>50</sup> Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.



investigação<sup>51</sup>. Nessa linha de raciocínio, impõe-se considerar paralelamente a relevância dessa efetivação para prevenir atos ímprobos similares no futuro e evitar que o agente ímprobo que mobilizou a atuação ministerial até a condenação fique impune, para o que importa analisar se as demais sanções impostas são suficientes para a prevenção e o sancionamento referidos. Para a reversão dos bens, convém sempre preferir a atuação do próprio titular dessa reversão.

Optando o membro por provocar o ente lesado, a atuação ministerial quanto ao ressarcimento e à reversão dos bens só se justificará em caso de omissão desse legitimado ordinário e se as demais sanções não cumprirem a função preventiva que orienta a atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção. **Sob tal perspectiva e nas hipóteses antes descritas** (baixo valor de ressarcimento e suficiências das demais sanções impostas a reprimir e prevenir a prática ímproba), **pode-se reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal como subsidiária à do ente lesado.**

Diversamente, **é inquestionável a legitimidade do Ministério Público para promover o cumprimento da condenação às sanções de multa civil e da perda de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio**, dado que sua finalidade é essencialmente punitiva e destinada a evitar a repetição da conduta ímproba, motivação que justifica a atuação na ação disciplinada pela Lei n. 8.429/1992.

**Igual raciocínio se aplica às demais sanções**, todas essencialmente punitivas e/ou preventivas de novas condutas ímprobos.

---

<sup>51</sup> Orientação n. 3 da 5ª CCR: “O combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a vinte mil reais, tendo em vista os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da utilidade. Nos casos em que o prejuízo for inferior, é admissível a promoção de arquivamento sujeita à homologação da 5ª Câmara, ressalvadas também as situações em que, a despeito da baixa repercussão patrimonial, verifique-se a ofensa significativa a princípios ou a bens de natureza imaterial mercedores de providências sancionatórias, no campo penal e/ou da improbidade administrativa”.



#### 1.4.4 A competência do juízo de primeiro grau para o cumprimento da sentença a determinar a atribuição do procurador da República nele oficiante para promovê-lo

Estabelece o CPC, no art. 516, que **o cumprimento da sentença efetuar-se-á perante**: I – os tribunais, nas causas de sua competência originária; II – **o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição**; III – o juízo cível competente, quando se tratar de sentença penal condenatória, de sentença arbitral, de sentença estrangeira ou de acórdão proferido pelo Tribunal Marítimo.

Como reafirmou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Petição n. 3.240, efetuado em maio de 2018, não há competência originária de tribunais para as ações de responsabilização por improbidade administrativa, dado que o foro por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, que têm natureza civil.

Sendo assim, a teor do art. 516, II, do CPC, **a competência jurisdicional para a fase de cumprimento nas ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa, seja ele provisório ou definitivo, é do juízo de primeiro grau que processou e julgou a ação na sua fase de conhecimento**. É para esse juízo que retornará a ação, por impulso oficial, quando se verificar o trânsito em julgado definitivo do processo. Da mesma forma, é para ele que devem ser dirigidos os pedidos de cumprimento provisório ou definitivo parcial pelo Ministério Público Federal.

Como perante esse juízo de primeiro grau oficiam os **procuradores da República** (art. 70 da LC n. 75), são eles que **possuem atribuição para promover o cumprimento**, independentemente de em que instância se verificou o respectivo cabimento ou de qual membro o constatou.

**A princípio, essa atribuição será do procurador da República que titulariza o ofício ao qual a ação original está vinculada**. Inexistindo essa vinculação, far-se-á necessária a distribuição entre os membros lotados na Procuradoria da República que oficiam perante o juízo federal competente para promover o cumprimento.

#### 1.4.4.1 A alternativa do art. 516, parágrafo único, do CPC: execução em subseção judiciária diversa daquela em que foi processada originalmente a causa

**O parágrafo único do art. 516, entretanto, abre possibilidade que merece especial atenção** em uma Instituição de âmbito nacional como o Ministério Público Federal: “Nas hipóteses dos incisos II e III, o **exequente poderá optar pelo juízo do atual domicílio do executado, pelo juízo do local onde se encontrem os bens sujeitos à execução ou pelo juízo do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou de não fazer**, casos em que a remessa dos autos do processo será solicitada ao juízo de origem”.

Dessa previsão legal decorre a possibilidade de o procurador da República originalmente com atribuição para o cumprimento da sentença identificar circunstâncias do caso concreto que justifiquem a remessa dos autos para outro juízo, como, por exemplo, aquele com competência territorial sobre o lugar onde se encontrem os bens do condenado que assegurarão o pagamento integral das quantias devidas a título de ressarcimento dos danos, multa civil e/ou perda de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio.

Para que essa remessa não surpreenda ou contrarie o membro do Ministério Público Federal que virá a atuar perante o juízo ao qual forem remetidos os autos do cumprimento, com previsíveis prejuízos à eficiência e efetividade da atuação institucional que se impõe evitar, convém que o requerimento para remessa seja precedido de contato e ajuste prévio entre o procurador da República que em princípio teria atribuição para a execução e aquele que a terá futuramente se for exercida a opção facultada pelo parágrafo único do art. 516 do CPC. Nos casos de cumprimento provisório e parcial definitivo, esse ajuste prévio poderá viabilizar que a correspondente promoção seja feita pelo exequente Ministério Público Federal originalmente perante o juízo da localização dos bens sujeitos à execução ou do local onde deverá ser executada a obrigação de não fazer (proibição), com evidentes ganhos para a respectiva tramitação.

Não se tratando da solução mais comum, contudo, merece ser reservada para os casos em que ela for de fato bastante útil para a efetivação de condenação relevante, como, por exemplo, quando envolver altos valores impostos em face de graves atos de improbidade administrativa e o cumprimento for, de fato, facilitado no juízo para o qual se pretende remeter os autos, como ocorre quando se evidenciar a elevada probabilidade de expropriação de bens imóveis.

Conquanto excepcional, uma tal alternativa não pode ser descartada por um exequente que possui órgãos de execução em todo o país e dedica especial atenção à eficiência e eficácia de sua atuação processual para a efetivação das condenações por atos de improbidade administrativa num contexto maior de efetividade do combate à corrupção como é o caso do Ministério Público Federal.

#### 1.4.5 A importância da atuação dos membros ofiçantes perante tribunais para viabilizar o cumprimento provisório e o parcial definitivo (viabilizado pelo trânsito em julgado parcial)

Embora não tenham atribuição para promover o cumprimento das condenações alcançadas nas ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal, dado que para este é competente o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição (art. 516, II, do CPC), perante o qual ofiçiam procuradores da República, **são os membros que ofiçiam junto aos tribunais**, notadamente os procuradores regionais da República, **que atuam nos momentos processuais da tramitação dessas ações, que são mais propícios à identificação das hipóteses de cabimento de cumprimento provisório ou parcial definitivo**.

Isso porque são os procuradores regionais que **acompanham o esgotamento da instância recursal ordinária** e, por consequência, da análise judicial sobre os fatos e as provas, vale dizer, da estabilização do juízo sobre os fatos, sendo também eles que tomam ciência do primeiro **juízo de admissibilidade sobre os recursos extraordinários** (especial e extraordinário *stricto sensu*), de regra desprovidos de efeito suspensivo. Essa ciência assume particular relevância quando considerada a **nefasta estratégia defensiva** – muito adotada pelos réus nas ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal e bem conhecida pelos seus membros que ofiçiam junto aos tribunais – **de interposição de recursos extraordinários (especial e extraordinário stricto sensu) com finalidade manifestamente protelatória**. Nesse contexto, merece especial atenção a preocupação do legislador processual civil em desestimular tal estratégia por meio de um **tratamento restritivo ao agravo do art. 1.042 do CPC** (contra a inadmissão de recursos extraordinários decidida no âmbito do tribunal recorrido), ao ponto de prever expressamente a possibilidade de dispensa de caução no cumprimento provisório de obrigação de pagar (art. 521, III, do CPC).

Ademais, impende considerar que, ***mutatis mutandis*, circunstâncias muito similares** motivaram a revisão pelo Supremo Tribunal Federal de sua jurisprudência, firmemente provocada e sustentada pelo Ministério Público Federal, **quanto à possibilidade de execução provisória da pena criminal a partir da condenação confirmada por tribunal de segundo grau**, implementada a partir do julgamento em sessão plenária do HC n. 126.292/SP, em 17 de fevereiro de 2016, sob a relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki. Analisando-se a atuação do Ministério Público Federal sob a perspectiva dessa importantíssima revisão de jurisprudência e da atuação institucional nela empenhada, há uma diferença crucial que reforça a relevância e mesmo a **imprescindibilidade de uma atuação especialmente diligente e proativa dos membros que oficiam perante tribunais regionais federais nas ações de responsabilização por improbidade administrativa promovidas pela Instituição: enquanto na esfera criminal o início da execução provisória da pena se dá por impulso oficial do próprio tribunal, na esfera cível esse impulso depende de provocação do autor**, isto é, o Ministério Público Federal nas ações por ele ajuizadas.

Superada a segunda instância, a mesma análise a respeito da postura protelatória em recursos sem efeito suspensivo se abre aos membros oficiantes junto ao Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, com o diferencial de conhecerem mais profundamente a realidade desses tribunais e, com isso, disporem de mais elementos para o prognóstico do tempo e conteúdo do julgamento dos recursos.

Vê-se, pois, que a atuação dos membros oficiantes junto aos tribunais possui elevada importância estratégica tanto para a efetividade da atuação institucional nas ações promovidas pela Instituição quanto para um combate eficaz à estratégia protelatória dos réus que tanto contribui para a impunidade no combate à corrupção.

#### 1.4.6 Cumprimento provisório

##### 1.4.6.1 Cabimento e oportunidade (em relação a quais sanções, e a partir de quando)

Como antecipamos no **tópico 1.3.2**, o cabimento do cumprimento provisório nas ações de responsabilização por improbidade administrativa decorre do disposto no art. 20 da LIA, que exige o trânsito em julgado apenas para a efetivação da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos, fazendo cabível, por interpre-

tação a *contrario sensu*, a efetivação das demais sanções antes desse trânsito, o que se viabiliza por meio do cumprimento provisório. Qualquer outra interpretação esvaziaria de sentido a opção do legislador de dedicar um artigo especificamente para exigir o trânsito em julgado apenas para duas sanções, silenciando em relação às outras previstas na mesma lei. Assim, **não cabe cumprimento provisório**, em ação de responsabilização por improbidade administrativa, das condenações que impõem as **sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, cabendo em relação** às condenações que aplicam **as demais sanções previstas no art. 12 da LIA**. A jurisprudência tem extraído essa mesma interpretação do art. 20 da LIA<sup>52</sup>.

Afastada a dúvida sobre se cabe cumprimento provisório nas ações em análise, apresenta-se uma questão um pouco mais complexa: identificar a partir de quando ele é cabível no curso do processo, vale dizer, qual o primeiro recurso não dotado de efeito suspensivo automático.

Para tanto, **interessa primeiro definir se a apelação, nessas ações, tem ou não efeito suspensivo automático**. Considerando que o art. 1.012, *caput*, estabelece o efeito suspensivo como regra na apelação e que é muito rara, nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, a configuração das hipóteses que excepcionam essa regra, constantes do art. 1.012, §1º, do CPC, visto não ser usual nessas ações a concessão de tutela provisória de conteúdo antecipatório (art. 1.012, §1º, do CPC), a solução da questão remete para a aplicabilidade ou não às ações regidas pela Lei 8.429/1992 da disciplina recursal da ação civil pública, mais especificamente do art. 14 da LACP. Ao condicionar a atribuição de efeito suspensivo para qualquer recurso interposto em ação civil pública (incluída a apelação, portanto) a uma decisão do juiz (atualmente do relator, segundo a nova disciplina do CPC – art. 1.012, §§3º e 4º) “para

---

<sup>52</sup> Nesse sentido: TRF4, **AC5012744-53.2011.404.7001**, 4ª Turma, Relator Eduardo Vandrê O. L. Garcia, j. em 6/7/2016 (acórdão transitado em julgado), no qual se admitiu a execução provisória da multa civil, do ressarcimento ao erário e da proibição imediata de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais; e TRF4 AC 5017645-5920144047001, 3ª Turma, Relator Fernando Quadros, j. 24/1/2017, no qual se admitiu execução provisória para as sanções de perda de valores ilicitamente acrescidos e multa civil. No STJ, v. decisão monocrática do Ministro Humberto Martins, no REsp n. 1.368.132/RS, de 14/11/2014 e decisão monocrática da Ministra Assusete Magalhães, no AREsp 301.109, de 5/11/2014. Essas duas decisões fazem referência ao MS 16.418/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, j. em 8/8/2012, no qual se afirmou, ainda que em *obiter dictum* (pois se discutia pena aplicada em sede de responsabilização administrativa decorrente de condenação em AIA), que “A interpretação sistemática do art. 20 da LIA indica tão somente ser vedada a execução provisória de parcela das sanções previstas no art. 12 do mesmo diploma”.



evitar dano irreparável à parte”, o art. 14 da LACP afasta a regra do efeito suspensivo automático da apelação na ação civil pública, segundo a dicção da doutrina<sup>53</sup> e da jurisprudência<sup>54</sup>. Assim, **se aplicável às AIAs o art. 14 da LACP, a apelação interposta contra a sentença condenatória não possui efeito suspensivo automático, dependendo de concessão pelo relator diante da presença de risco de dano irreparável à parte (art. 14 da LACP) e/ou dos requisitos do art. 1.012, §4º, do CPC** (“a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação”).

**Conquanto seja bastante sustentável essa aplicabilidade** (por exemplo, pela profunda percepção da ação de responsabilização por improbidade administrativa como uma espécie de ação civil pública), **os limites naturais e os objetivos de um manual como este não recomendam uma resposta definitiva num tema passível de controvérsia relevante e para o qual importa considerar as circunstâncias do caso concreto e, em especial, a real necessidade de cumprimento provisório a partir da sentença.** Haverá situações em que a gravidade da conduta ímproba será tão acentuada, a possibilidade de reversão da condenação no julgamento da apelação tão remota e a sua efetivação imediata tão necessária que o cumprimento provisório a partir da apelação será facilmente aceito pelo Poder Judiciário, ensejando, então, jurisprudência favorável ao seu cabimento. É nesses casos que convirá ao Ministério Público Federal, sob uma perspectiva estratégica, promover o cumprimento provisório a partir da sentença.

**A resposta sobre quando passa a ser cabível o cumprimento provisório resta bastante facilitada após o julgamento da apelação e o esgotamento da instância revisora ordinária,** pois então os **subsequentes recursos cabíveis não mais possuem efeito suspensivo automático** por disposição legal, pelo que esse efeito passará a depender de decisão do relator “se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de

---

53 Cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 4, p. 389.

54 Dentre inúmeros julgados, cf. por exemplo: REsp 1414439/RS, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, 6ª Turma, j. em 16/10/2014, DJe 3 nov. 2014; AgRg no REsp 436.647/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, DJe 7 nov. 2008; e AgRg no REsp 436.647/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 26/8/2008, DJe 7 nov. 2008.



provimento do recurso”, como estabelece o art. 995 do CPC<sup>55</sup>. Por expressa previsão legal, o efeito suspensivo nos recursos especial e extraordinário depende de pedido formulado pelo recorrente aos respectivos relatores (art. 1.029, §5º), i.é, não é automático.

Assim, **enquanto não houver decisão do relator atribuindo efeito suspensivo a recurso especial ou extraordinário** (ou, naturalmente, aos agravos interpostos contra o juízo de sua inadmissão) **é cabível o cumprimento provisório**. Considerando que esse efeito dependerá de requerimento do recorrente, que, por sua vez, só será necessário se o Ministério Público requerer o cumprimento, basta este ser cabível para que se apresente a oportunidade de o órgão ministerial analisar a conveniência de promovê-lo.

Ainda a propósito do cabimento e da oportunidade do cumprimento provisório, e apenas para fins de reflexão institucional sob a perspectiva estratégica, vale anotar que na realidade processual brasileira **parece ser mais usual e ter maior chance de êxito, isto é, de ser bem acolhido pelo Poder Judiciário** – portanto *a priori* preferível sob uma perspectiva de efetividade e eficiência da atuação institucional – **o cumprimento provisório requerido após a interposição dos recursos especial e extraordinário, visto que não possuem, indiscutivelmente, efeito suspensivo automático, e têm índices bastante baixos de provimento**. Esses índices tendem a ser ainda menores nas hipóteses em que a decisão do colegiado de segundo grau foi unânime para confirmar a sentença ou quando a solução da causa envolve controvérsia fática que dependa de reexame da prova, incabível na instância extraordinária<sup>56</sup>, sendo praticamente ínfimos quando os recursos extraordinários são inadmitidos no primeiro juízo do tribunal *a quo*.

Por tais razões, a **ciência de admissão dos recursos especial e extraordinário**, notadamente quando manifestamente protelatórios ou quando sustentam teses com chances muito baixas de êxito, e as **contrarrazões aos agravos interpostos con-**

---

<sup>55</sup> Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso. Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

<sup>56</sup> Conforme Súmula 7 do STJ (“A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”) e Súmula 279 do STF (“Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”). De se atentar, apenas, que o reexame da prova, incabível na instância extraordinária, não se confunde com a reavaliação da prova, isto é, a atribuição de valor jurídico diverso daquele atribuído nas instâncias ordinárias a fato incontroverso nelas reconhecido como tal, prática francamente aceita nas instâncias extraordinárias. V. a propósito, AgRg no **REsp 1036178/SP**, Rel. Ministro Marco Buzzi, 4ª Turma, j. em 13/12/2011.

**tra a respectiva inadmissão apresentam-se como as oportunidades mais apropriadas para uma análise bastante criteriosa a respeito do cabimento do cumprimento provisório.** Nessas hipóteses, interessa ao Ministério Público Federal considerar que esse cumprimento tem a vantagem estratégica para a Instituição de desestimular a interposição desses recursos pela defesa com finalidade eminentemente protelatória, prática facilmente perceptível em inúmeros casos analisados pelos membros oficiais perante os Tribunais Regionais Federais e cuja utilidade restará esvaziada com o cumprimento provisório. A promoção desse cumprimento nos casos de recursos protelatórios tende a reduzir sensivelmente a respectiva interposição, importando, a médio prazo, em menos trabalho com as respectivas contrarrazões e, o que é mais importante, na efetividade dos provimentos judiciais alcançados nas ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal em menor tempo e de forma definitiva.

#### **1.4.6.2 Análise sobre a conveniência (necessidade, utilidade e relevância) do cumprimento provisório**

Cabível o cumprimento provisório nos termos vistos no tópico anterior, abre-se uma nova linha de análise para o membro do Ministério Público Federal: se é conveniente institucionalmente promovê-lo no caso concreto. **A análise de conveniência, nesses casos, deve observar critérios de necessidade e utilidade considerados à luz das finalidades da atuação processual do Ministério Público Federal nessas ações, das peculiaridades do caso concreto e da postura processual do réu.**

Com efeito, **diversamente do cumprimento definitivo**, abranja ele toda a condenação ou capítulos dela, **em relação ao qual existe, a princípio, um dever do Ministério Público Federal de promovê-lo sempre que cabível, a promoção do cumprimento provisório supõe um juízo ministerial acerca da respectiva conveniência** mesmo quando ele for, em tese, cabível e oportuno. Esse juízo sempre cabe ao exequente e não poderia ser diferente para o Ministério Público Federal, ainda que os interesses em questão mereçam análise sob perspectiva diversa da que faz o particular, dado que enquanto este pensa exclusivamente nos próprios interesses individuais, o órgão ministerial deve considerar os interesses da sociedade por ele representada, a finalidade que fundamenta o seu agir na ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa e a sua atuação estratégica fundamental no sistema de justiça para afirmação do direito e orientação das condutas.

Para essa análise, que num primeiro momento será feita na maioria das vezes pelo membro oficiante perante o tribunal e, na sequência, por aquele com atribuição para promover o cumprimento provisório, **merecem consideração dois aspectos importantes:**

- a) a **(baixa) probabilidade de provimento do recurso do réu** ou, sob outra perspectiva, sua **natureza eminentemente protelatória**, dado que esta é a condicionante central para a atribuição de efeito suspensivo pelo relator do recurso, nos termos do art. 995, parágrafo único, e, sob uma perspectiva estratégica, tem grande importância para coibir práticas nefastas à efetividade do direito, e
- b) a **conveniência** do cumprimento provisório da condenação alcançada pelo Ministério Público Federal **sob a perspectiva da necessidade e/ou utilidade e relevância** dele à luz do conteúdo da condenação e do contexto fático-processual.

Além dos dois tópicos seguintes, a análise será retomada, sob uma perspectiva mais prática e integrada com a do cabimento, oportunidade e conveniência do cumprimento definitivo parcial, no tópico 2 do Roteiro de Atuação.

#### 1.4.6.2.1 Cumprimento provisório em face da baixa probabilidade de provimento do recurso do réu. Atuação estratégica em face dos recursos protelatórios

Sobre o primeiro aspecto (baixa probabilidade de provimento do recurso do réu), **dois critérios se apresentam especialmente pertinentes:**

- 1) Se **presentes as hipóteses legais autorizadoras da tutela provisória de evidência** (art. 311 do CPC<sup>57</sup>), **ainda mais justificado estará o cumprimento provisório**, pois, se a legislação processual admite a concessão da tutela judicial em sede de cognição sumária, mais se justifica admiti-la, nas mesmas hipóteses, quando a tutela do mesmo direito decorrer de cognição plena. Ademais, o art. 519 do CPC estabelece uma integração entre as disciplinas do cumpri-

---

<sup>57</sup> Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II – as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documental e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; [...] IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

mento provisório e da tutela provisória<sup>58</sup>. A propósito, anotamos ser digna de alguma reflexão no Ministério Público Federal a maior atenção que se dispensa, na prática do direito brasileiro (e a Instituição dela não se aparta), à tutela provisória no curso da fase de conhecimento em primeiro grau se comparada ao cumprimento provisório, ainda que essa observação se aplique mais às ações civis públicas em geral, nas quais é mais comum a concessão de tutela provisória com conteúdo antecipatório, que às de responsabilização por improbidade administrativa. Estranhamente, enquanto o raciocínio sobre o cabimento de tutela provisória parece inerente ao de elaboração de uma inicial, o de cumprimento provisório ainda se apresenta excepcional na elaboração de contrarrazões aos recursos sem efeito suspensivo.

- 2) O juízo de inadmissão feito pelo Tribunal *a quo* dos recursos especial e extraordinário interpostos pelo réu condenado**, notadamente nas hipóteses em que a condenação foi imposta nos dois graus ordinários, ou seja, quando a sentença de procedência foi confirmada pelo Tribunal, é outro critério bastante apropriado a justificar o cumprimento provisório sob a perspectiva da baixa probabilidade de provimento do recurso, principalmente pela necessidade de o recorrente demonstrar a probabilidade de provimento do recurso para que se confira a este efeito suspensivo (art. 995, parágrafo único, do CPC). Possivelmente essa seja uma das principais causas do tratamento diferenciado que o cumprimento provisório recebe do CPC na pendência apenas do agravo do art. 1.042, hipótese na qual o legislador expressamente permitiu a dispensa de caução no cumprimento provisório da obrigação de pagar quantia certa (art. 521, III, do CPC).

---

<sup>58</sup> “Art. 519. Aplicam-se as disposições relativas ao cumprimento da sentença, provisório ou definitivo, e à liquidação, no que couber, às decisões que concederem tutela provisória.” Conquanto a literalidade do dispositivo indique apenas para a aplicação da disciplina do cumprimento na tutela provisória, importa considerar que a sua localização (nas disposições gerais do título sobre o cumprimento de sentença) e a existência de disposição específica para a mesma suposta finalidade no art. 297, parágrafo único (“Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber”), retiram utilidade e sentido dessa interpretação mais restritiva. Ademais, ao menos no que respeita à tutela de evidência, é muito justificada a aplicação ao cumprimento provisório à luz de uma interpretação teleológica e sistemática do Código.

Neste ponto, merece ser ressaltado que **o juízo de inadmissão no tribunal a quo**, devido às suas condicionantes específicas, mais restritas por respeitarem apenas à admissibilidade, **não abrange todas as hipóteses de interposição de recurso especial e extraordinário com finalidade protelatória**. Esse juízo negativo serve, apenas, de excelente indicativo objetivo dessa finalidade, porém, só a análise do caso concreto e das chances reais de êxito do recorrente à luz do contexto do processo e das teses sustentadas permitem constatá-la ou afastá-la no caso. Neste ponto, vale observar que se por um lado tal finalidade é mais evidente na interposição do agravo cabível contra a inadmissão (art. 1.042) por outro essa estratégia de defesa alcança mais sucesso e produz mais danos à tempestiva efetividade do processo quando os recursos extraordinários são admitidos, dado que o tempo de julgamento do respectivo mérito costuma ser muito maior que o de julgamento dos agravos contra a inadmissão.

**A propósito da relevância e utilidade de cumprimento provisório quando interpostos recursos de natureza nitidamente protelatória pelos réus**, interessa destacar, num manual como este, destinado a propiciar um aprimoramento na cultura institucional capaz de promover maior celeridade e efetividade da prestação jurisdicional, que **essa estratégia de atuação institucional tende a contribuir significativamente para a diminuição dessa perniciosa prática processual de defesa no Brasil**, uma das grandes responsáveis pelo excesso de processos nos tribunais superiores e pelos prejuízos ocasionados por esse excesso à qualidade e à celeridade da prestação jurisdicional, tanto nas ações de responsabilização por improbidade administrativa quanto em outras ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público Federal.

Assim, interposta pelo réu apelação sem efeito suspensivo<sup>59</sup>, cumprirá ao procurador da República observar, por ocasião das respectivas contrarrazões, se presentes as hipóteses autorizativas de tutela provisória de evidência, para considerar a hipótese de promover o cumprimento provisório.

Nova oportunidade de análise se abrirá para o Ministério Público Federal por ocasião da ciência de admissão de recursos especial ou extraordinário (sempre que, não obstante a admissão, for evidente a finalidade protelatória) e, definitivamente na instância recursal ordinária, por ocasião das contrarrazões ao agravo do art. 1.042 do CPC, quando, além de apresentá-las, cumprirá ao procurador regional da República

---

<sup>59</sup> Ver, a propósito, as considerações feitas no tópico anterior.



fazer um primeiro juízo acerca da oportunidade, necessidade e/ou conveniência do cumprimento provisório para decidir se provocará ou não o procurador da República a fazer a mesma análise no intuito de promovê-lo. Importante, aqui, anotar que essa análise supõe **uma mudança de postura do membro do Ministério Público Federal com atuação perante os tribunais: de uma postura meramente reativa limitada à apresentação de contrarrazões** – não raro apontando a atuação protelatória do réu para sustentar a inadmissão do recurso –, **para outra, proativa e estratégica, de provocar o cumprimento provisório**, como uma iniciativa orientada para a entrega de resultados à sociedade da atuação ministerial em menor tempo (portanto, com reflexos positivos no combate à impunidade) e para o desestímulo, pelo comprometimento dos resultados pretendidos pelos réus com sua atuação protelatória, nitidamente percebida na atuação das instâncias superiores.

#### 1.4.6.2.2 Conveniência (soba perspectiva da necessidade, utilidade e relevância) do cumprimento provisório em face do contexto fático-processual e do conteúdo da condenação

Na sequência do juízo ministerial acerca da (baixa) probabilidade de provimento do(s) recurso(s) interposto(s) pelo réu, também merece consideração dos órgãos ministeriais na decisão pela promoção do cumprimento provisório a respectiva utilidade, necessidade e/ou relevância em face do conteúdo da condenação ou do contexto fático-processual, analisados sob a perspectiva da conveniência institucional de se promover o cumprimento provisório.

**Situações haverá em que o cumprimento provisório será determinante** (necessário ou muito útil) **para um efetivo combate à prática ímproba bastante danosa ou grave que é objeto da ação, para evitar sua reiteração ou para prevenir ocorrências similares, circunstâncias que só poderão ser analisadas no caso concreto.**

Tenha-se em mente, por exemplo, a confirmação em segundo grau da condenação por graves e evidentes atos de improbidade administrativa cometidos por agente que se encontra na mesma função e, possivelmente, praticando atos similares, caso em que se justificará o cumprimento provisório de todas as sanções em que ele for cabível ou, ao menos, daquelas mais importantes para dissuadir o agente ou outros que atuam na mesma área a repetir ou seguir praticando as condutas identificadas como ímprobas (por exemplo, a execução da pena de multa civil). Ou de condenação envolvendo conduta ímproba que é grave, recorrente e afeta a concorrência, como as



fraudes licitatórias de empresa que segue contratando com o Poder Público, caso em que se justificará tal cumprimento para impedir novas contratações ou a renovação de contratos em andamento. Ou, ainda, que tenha sido praticada em detrimento de entidade que desempenha serviços de especial relevância pública (como hospitais públicos) e para os quais o imediato ressarcimento do dano poderá ser de grande auxílio. Ou se o Ministério Público Federal tomar conhecimento da iminente concessão de milionário crédito altamente subsidiado para empresa condenada por grave prática de improbidade administrativa nas duas instâncias do Poder Judiciário.

Em todos esses casos o cumprimento provisório apresenta-se como necessário ou, quando menos, bastante conveniente sob a perspectiva da utilidade e relevância dessa providência à luz da finalidade que orienta a atuação do Ministério Público Federal nas ações de responsabilidade por improbidade administrativa.

#### 1.4.6.2.3 Da desnecessária confluência dos dois aspectos (atuação processual protelatória do réu e necessidade/utilidade/relevância à luz das peculiaridades do caso concreto) para se justificar a promoção pelo cumprimento provisório

Também será apenas na análise do caso concreto que se poderá aferir a necessidade de confluírem a favor do imediato cumprimento provisório os dois aspectos antes destacados – atuação protelatória/baixa probabilidade de provimento do recurso do réu e conveniência (sob a perspectiva da necessidade, utilidade e relevância) à luz do contexto fático-processual e do conteúdo da condenação – ou se apenas um deles será suficiente a justificar a promoção do cumprimento provisório.

Com efeito, **haverá casos em que a estratégia protelatória do réu é tão explícita e acintosa à autoridade do sistema de justiça que, por si, será merecedora de uma resposta ministerial (a promoção do cumprimento provisório)**; outros em que, mesmo não sendo nitidamente protelatório o recurso – e, em razão do que dispõe o art. 995, parágrafo único, do CPC, passível de se lhe ser atribuído efeito suspensivo pelo relator –, o cumprimento provisório será tão importante para prevenir ou evitar a reiteração prática ímproba ou para evitar a impunidade, que só por esse motivo se justificará promovê-lo, apesar do risco de que venha a ser interrompido pela atribuição de efeito suspensivo pelo relator.

Em outros casos, quando a estratégia protelatória não for tão flagrante ou não for tão necessário/útil/relevante o cumprimento provisório, este se justificará apenas como um resultado da soma dos dois aspectos.

#### 1.4.6.2.4 Da atribuição dúplice para análise da conveniência: do membro que oficia perante o tribunal (e primeiro a identifica) e do que tem atribuição para promover o cumprimento provisório

Nos casos em que a questão se puser após o julgamento da apelação, **o juízo ministerial acerca do cabimento, da oportunidade e da conveniência do cumprimento provisório caberá a dois membros da Instituição**. Num primeiro momento, **àquele oficiante perante o tribunal** (procurador regional da República ou procuradora República), que decidirá se é ou não caso de provocar a atuação do **membro de primeiro grau, que detém a atribuição para promover a execução** por oficiar perante o juízo que “decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição” (art. 516, II, do CPC). Para o membro de primeiro grau, abrir-se-á, após essa provocação, nova oportunidade para esse juízo de cabimento, oportunidade e necessidade/utilidade/relevância, dado ser dele a atribuição para a promoção do cumprimento e incidir, naturalmente, o princípio da independência funcional sobre tal decisão.

**Decidindo o membro de primeiro grau não promover o cumprimento vislumbrado como cabível pelo membro que oficia junto ao tribunal, contudo, impõe-se fundamentar essa decisão e submetê-la à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão**, por aplicação analógica ao que dispõe o art. 9º da LACP, dado que tal decisão equivale a um arquivamento da provocação efetuada por outro membro para atuação processual ainda mais importante que o ajuizamento da ação, pois destinada a exigir título executivo já alcançado em ação ajuizada pela Instituição, não se justificando que tal provocação recebesse atenção menor do que a dispensada a uma representação efetuada por cidadãos em geral. É, com efeito, injustificável que uma representação de qualquer cidadão, noticiando – com consistentes subsídios fáticos – que, por exemplo, um auditor da Receita Federal estaria cometendo atos de improbidade administrativa, exija promoção fundamentada de arquivamento a ser submetida à revisão do órgão superior, e a comunicação feita por um membro da mesma carreira – de que o Ministério Público Federal alcançou condenação judicial não mais sujeita a recurso com efeito suspensivo numa ação de improbidade administrativa ajuizada em face de um auditor da Receita Federal (para repetir o exemplo) – possa ser arquivada sem

fundamentação e/ou sem submissão à revisão de órgão superior. Aprofundaremos a necessidade do arquivamento fundamentado na hipótese em referência no **tópico 2.3.3** do **Roteiro de Atuação**. Por ora, impõe-se apenas anotar que esse entendimento foi adotado pela **Orientação n. 9** da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

De todo modo, **o essencial, neste primeiro momento de formação de uma nova cultura institucional orientada para a efetivação mais eficiente e eficaz das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, é consolidar** entre os membros que atuam nas várias fases do processo **a necessidade de atenção especial à análise sobre o cabimento e a conveniência** (esta analisada sob os critérios de utilidade, necessidade e/ou relevância) **do cumprimento provisório nas ações de responsabilização por improbidade administrativa nos momentos oportunos do processo.**

Esse tema será retomado e aprofundado, sob uma perspectiva mais prática e abrangente da análise sobre o cumprimento definitivo parcial, no **Roteiro de Atuação**, em particular no **tópico 2.3.3**.

#### 1.4.6.3 Peculiaridades procedimentais

O cumprimento provisório realiza-se da mesma forma que o definitivo, de acordo com o conteúdo da condenação exigível constante do título executivo – analisada em outros trechos deste **Manual** (por exemplo, nos tópicos **1.2.3** e **1.4.8**) e no item 4 do **Roteiro**, dedicado às sugestões para elaboração do requerimento de cumprimento –, com as peculiaridades do regime estabelecido pelos arts. 520 a 522 do CPC, a seguir analisadas em seus aspectos mais relevantes para a atuação do Ministério Público Federal no que respeita ao cumprimento provisório das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa.

Sob essa perspectiva, duas peculiaridades desse regime específico merecem atenção:

- a) a disciplina acerca da responsabilidade do exequente e das garantias do executado (em especial a caução), constantes dos arts. 520 e 521 do CPC;
- b) a disciplina para atuação em apartado de que trata o art. 522 do CPC, uma decorrência inevitável da continuidade do processo nos autos principais para

juízo dos recursos que impedem o trânsito em julgado definitivo do processo (e que, por isso, aplica-se igualmente ao cumprimento definitivo parcial<sup>60</sup>).

Antes de passar a uma análise mais detida delas, vale apenas referir, quanto às peculiaridades do cumprimento provisório, que **algumas medidas destinadas a assegurar efetividade ao cumprimento somente são cabíveis no definitivo** (total ou parcial), como é o caso do protesto, disciplinado no art. 517 do CPC (“A decisão judicial *transitada em julgado* poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523”).

Por outro lado, **medidas tanto ou mais eficazes que o protesto podem ser promovidas até mesmo na hipótese de se conferir efeito suspensivo à apelação (art. 495, §1º, III, do CPC)**. É a **hipoteca judiciária**, efeito anexo da sentença previsto no art. 495 do CPC. Sobre essa medida, discorreremos mais no **Roteiro de Atuação (tópico 2.3.1.1)**.

#### 1.4.6.3.1 Sobre a responsabilidade do Ministério Público como exequente e (in) exigibilidade de caução no cumprimento provisório que promove

A grande peculiaridade distintiva do cumprimento provisório é que o título executivo no qual se ampara pode ser anulado ou modificado em favor do executado, e disso poderão resultar danos em prejuízo deste decorrentes da efetivação provisória da condenação. O CPC trata de atribuir ao exequente a responsabilidade por esses prejuízos (art. 520, I, do CPC). **Sendo o Ministério Público Federal o exequente e a quem cabe tomar a iniciativa de promover o cumprimento provisório, é também dele a responsabilidade referida**. Ela, contudo, não difere da responsabilidade do Ministério Público pelos atos processuais em geral praticados no regular exercício funcional, pelo que **será suportada pela Fazenda Pública respectiva**<sup>61</sup>, respondendo

---

<sup>60</sup> V. a propósito, o **tópico 1.4.8.1**.

<sup>61</sup> O raciocínio é o mesmo que atribui o encargo financeiro para a realização da prova pericial na ação civil pública promovida pelo Ministério Público à Fazenda Pública à qual estiver vinculado (cf. a propósito, AgRg no **REsp 1.372.697/SE**, Rel. Ministro Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. em 16/2/2016, DJe 22 fev. 2016). Especificamente sobre a responsabilidade do Ministério Público pelos prejuízos experimentados pelo executado no cumprimento provisório, não encontramos, em detida pesquisa, julgados específicos, possivelmente por se tratar de questão pouco verificável na prática.

os membros regressivamente apenas quando agirem com dolo ou fraude no exercício de suas funções (art. 37, §6º, da CF c/c art. 181 do CPC).

Para assegurar a reparação dos danos eventualmente experimentados pelo executado, o CPC estabeleceu que “o levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem transferência de posse ou alienação de propriedade ou de outro direito real, ou dos quais possa resultar grave dano ao executado, dependem de **caução** suficiente e idônea, arbitrada de plano pelo juiz e prestada nos próprios autos” (art. 520, IV, do CPC).

**Esse dispositivo e, de resto, toda a atuação do Ministério Público na execução provisória das condenações em ações de responsabilidade por improbidade administrativa precisam ser analisados à luz das peculiares motivações da Instituição em promovê-la: essencialmente, evitar a impunidade dos agentes ímprobos e a continuidade das práticas ilícitas, além de esvaziar a estratégia de recursos defensivos meramente protelatórios.**

Sob essa perspectiva, **no cumprimento provisório das condenações ao ressarcimento do dano, ao pagamento de multa civil e à perda de valores** ilicitamente acrescidos ao patrimônio, **em regra não interessará ao Ministério Público, nesse primeiro momento do cumprimento, o “levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem transferência de posse ou alienação de propriedade ou de outro direito real”**, dado que, para evitar impunidade e a continuidade das práticas ilícitas basta assegurar que o agente efetivamente pagará os valores a cujo pagamento foi condenado. Para tanto, **tende a ser suficiente a penhora**, que também serve eficazmente para desestimular a estratégia defensiva de recursos protelatórios. **Suspendendo-se o cumprimento provisório tão logo efetivada a penhora, a caução não mais se justificará**, a teor do próprio inciso IV do art. 520, acima transcrito, e do disposto no §6º do art. 525 do CPC<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação. [...] §6º A apresentação de impugnação não impede a prática dos atos executivos, inclusive os de expropriação, podendo o juiz, a requerimento do executado e desde que garantido o juízo com penhora, caução ou depósito suficientes, atribuir-lhe efeito suspensivo, se seus fundamentos forem relevantes e se o prosseguimento da execução for manifestamente suscetível de causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação.



Atentando a essa disciplina legal do cumprimento provisório, analisada à luz das motivações institucionais no âmbito da responsabilização judicial por improbidade administrativa, **convém ao Ministério Público Federal considerar a opção estratégica de ele próprio requerer a suspensão do cumprimento provisório tão logo efetivada a penhora**. Requerida a suspensão, afasta-se qualquer discussão sobre a necessidade de caução e esvaziam-se a maioria dos argumentos defensivos contra o cumprimento provisório, dado que restará afastada a irreversibilidade de algum prejuízo.

**Para o cumprimento provisório das demais condenações em que ele é possível**, notadamente da proibição de contratar com o Poder Público, que tende a interessar mais à luz das motivações institucionais específicas acima destacadas, **por diversos fundamentos pode-se afastar a exigência de caução no cumprimento provisório promovido pelo Ministério Público Federal**, principalmente para os atos executivos não relacionados à obrigação de pagar ou que importem em alteração do patrimônio do executado.

O primeiro fundamento para afastar a exigência de caução atenta à finalidade dessa garantia: assegurar a reparação dos danos eventualmente experimentados. Respondendo a Fazenda Pública federal pelos atos processuais do Ministério Público Federal no exercício regular de suas funções, inexistente risco de que o executado não venha a ser ressarcido devido à perene capacidade financeira daquela, tornando desnecessária a caução<sup>63</sup>.

Ademais, a jurisprudência tem afastado o cabimento de caução quando em questão a defesa de interesses ou direitos difusos pelo Ministério Público<sup>64</sup>, dado que o legitimado coletivo age em favor da sociedade e não do próprio interesse. Também,

---

<sup>63</sup> Nesse sentido: v. **TRF4, AG 5007878-14.2015.4.04.0000**, 3ª Turma, Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 16/4/2015: “AMBIENTAL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA. PENDÊNCIA DE RECURSOS ESPECIAIS SEM EFEITO SUSPENSIVO. POSSIBILIDADE. PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO. DESNECESSIDADE. [...] 5. Em relação ao fato da determinação de demolição do imóvel não vir acompanhada da exigência de caução, nos termos do art. 475-O, inc. III, do CPC, tal providência não se faz necessária *in casu*, quando o exequente é o Ministério Público Federal, órgão independente da União, haja vista a certeza quanto à capacidade financeira do exequente para reparar os danos que os executados venham a sofrer com a execução provisória na hipótese de ser revertida a decisão exequenda. 6. Agravo de instrumento a que se nega provimento”.

<sup>64</sup> Nesse sentido, v. STJ, **AgRg no REsp 436.647/RS**, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 26/8/2008, DJe 7 nov. 2008; e TRF4, AgInst n. 0006067-12.2012.404.0000/RS, Relator Celso Kipper, 6ª Turma, 21/11/2012.



quando se trata de título executivo de natureza mandamental<sup>65</sup>, hipótese à qual se equiparam todas as proibições estabelecidas no art. 12 da LIA (de contratar e receber benefícios fiscais ou creditícios). De fato, a disciplina da caução guarda evidente afinidade com a obrigação de pagar, na qual está prevista, ou, ao menos, com os atos que importam em alteração do patrimônio do executado, e, por força do art. 520, §5º, do CPC<sup>66</sup>, só é aplicável ao cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer “no que couber”. A doutrina também entende que a exigência de caução não se justifica em razão do início de cumprimento de decisão provisória que não depende de alteração no patrimônio do demandado<sup>67</sup>.

Ainda que se admita, para argumentar, ser exigível a caução no cumprimento provisório promovido pelo Ministério Público Federal, interessa observar que o CPC, no art. 521, III, prevê a dispensa dessa garantia quando pender apenas o agravo contra a inadmissão de recurso especial ou extraordinário (agravo do art. 1.042), hipótese em que sua exigência somente se justificará para evitar *manifesto* risco de *grave* dano de *difícil ou incerta reparação* (parágrafo único do art. 521) – bastante excepcional, portanto, tanto mais se considerada que a execução é promovida por órgão do Estado. Como analisamos no **tópico 1.4.6.1**, a pendência apenas desse agravo – muito comum na realidade processual das ações promovidas pelo Ministério Público Federal após esgotada a jurisdição de segundo grau – é a melhor hipótese de cabimento de cumprimento provisório.

#### 1.4.6.3.2 A exigência de novos autos e as diferenças entre o processo físico e eletrônico. A certidão narrativa

A outra importante peculiaridade do regime jurídico do cumprimento provisório é **a necessidade de novos autos decorrente da circunstância de que o julgamento dos recursos pendentes se dará nos autos principais**, cuja tramitação não se altera. Em razão disso, **deverá o exequente levar ao conhecimento do juízo da execução provisória** (o mesmo da definitiva – v. **tópico 1.4.4**) **as peças do processo principal que sejam necessárias ao processamento do cumprimento**, fazendo-o por meio de peça

---

<sup>65</sup> RMS 2.019/CE, Rel. Ministro Milton Luiz Pereira, 1ª Turma, j. em 18/4/1994, DJ 23 maio 1994, p. 12550.

<sup>66</sup> §5º Ao cumprimento provisório de sentença que reconheça obrigação de fazer, de não fazer ou de dar coisa aplica-se, no que *couber*, o disposto neste Capítulo.

<sup>67</sup> Nesse sentido, a doutrina de MARINONI, ARENHART, MITIDIERO. *Novo Código de Processo Civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 538 (comentários ao art. 520).

inaugural desses novos autos, na qual deverá requerer o pretendido cumprimento provisório, dado que este depende de iniciativa do exequente (art. 520, I, do CPC). O art. 522 do CPC<sup>68</sup> disciplina a formação desses novos autos.

**Essa disciplina contém uma distinção fundamental entre autos físicos e eletrônicos, dado que apenas para aqueles se exige a apresentação de cópias das peças necessárias com autenticidade certificada pelo órgão ministerial que as providenciar** (em geral, um membro atuante em tribunal). Para o processo eletrônico, cuja visualização é (ao menos deveria ser) integralmente acessível ao juízo de primeiro grau (assim é no *Eproc* concebido na 4ª Região federal e adotado nesta e na 2ª Região para os juízos de primeiro e segundo grau), bastará indicar, na peça inaugural do cumprimento, a localização (o evento) das peças necessárias do processo principal, bem como destacar os demais elementos dos autos que sustentam o cabimento do cumprimento provisório. Vê-se, assim, que a distinção de tratamento entre autos físicos e eletrônicos se baseia na possibilidade de amplo acesso do juízo da execução ao processo principal, ao menos para visualização. Se por qualquer razão esse acesso não estiver disponível em processo denominado de eletrônico, devem-se adotar as mesmas providências previstas para o processo físico (cópia e autenticação certificada das peças necessárias).

A especificação dessas peças consta dos incisos do art. 522 e está detalhada nos tópicos **2.3.1** e **2.3.2** do **Roteiro de Atuação**. Neste ponto, vale destacar apenas que a certidão referida no inciso II (“certidão de interposição do recurso não dotado de efeito suspensivo”), usualmente denominada de “**certidão narrativa**”, **é fundamental, por conter as informações essenciais ao cabimento do cumprimento provisório, que não é possível levar ao conhecimento do juízo por meio de cópias de peças processuais, visto que dependem de análise do processo**, tais como a ausência de recurso com efeito suspensivo e a indicação das partes que recorreram/não recorreram. Na 4ª

---

<sup>68</sup> Art. 522. O cumprimento provisório da sentença será requerido por petição dirigida ao juízo competente. Parágrafo único. Não sendo eletrônicos os autos, a petição será acompanhada de cópias das seguintes peças do processo, cuja autenticidade poderá ser certificada pelo próprio advogado, sob sua responsabilidade pessoal: I – decisão exequenda; II – certidão de interposição do recurso não dotado de efeito suspensivo; III – procurações outorgadas pelas partes; IV – decisão de habilitação, se for o caso; V – facultativamente, outras peças processuais consideradas necessárias para demonstrar a existência do crédito.

Região, são fornecidas pela Secretaria Judiciária do Tribunal, mediante requerimento da parte interessada.

#### 1.4.7 Cumprimento definitivo parcial

Uma estruturação mais técnica e simétrica recomendaria o desenvolvimento do conteúdo sobre o cumprimento definitivo parcial como uma subdivisão do cumprimento definitivo, seja pela identidade de disciplina procedimental seja por paralelismo ao cumprimento provisório. Entretanto, razões estratégicas, metodológicas e práticas, especificamente apropriadas às finalidades deste *Manual*, determinaram a opção de analisá-lo separadamente e logo após o cumprimento provisório.

Primeiramente, porque **o cumprimento definitivo parcial está a merecer atenção especial do Ministério Público Federal, por viabilizar a efetivação das condenações em tempo mais curto**, à semelhança do cumprimento provisório, **mas com a mesma segurança jurídica conferida pela definitividade da condenação própria do cumprimento definitivo**.

Ademais, a análise sobre o respectivo cabimento se faz, em regra, no mesmo momento daquela sobre o cabimento do cumprimento provisório, e sua promoção exige a mesma proatividade do Ministério Público Federal, muito superior àquela necessária para o cumprimento definitivo total do processo, em que a identificação do cabimento se dá por impulso oficial e, em geral, resulta na provocação, pelo Poder Judiciário, do órgão ministerial com atribuição para a adoção das providências necessárias.

Por outro lado, possivelmente **o cumprimento definitivo parcial seja a mais importante novidade trazida pelo CPC/15 no tema da efetivação da prestação jurisdicional**, a demandar, inclusive, revisão da jurisprudência consolidada na vigência do Código anterior, para a qual o Ministério Público Federal tem muito a contribuir com uma visão institucional orientada para a efetividade da prestação jurisdicional e sua condição privilegiada de atuar, articuladamente, em todas as instâncias do Poder Judiciário, articulação para a qual contribui este *Manual*. Sob tal perspectiva, o tratamento em capítulo próprio justifica-se para dar o devido destaque às peculiaridades dessa novidade e analisá-las com a profundidade apropriada para a revisão jurisprudencial que se faz necessária.

#### 1.4.7.1 Configuração a partir do trânsito em julgado parcial e exemplos de sua ocorrência nas Ações de Improbidade Administrativa

**O cumprimento definitivo parcial viabiliza-se quando, configurado o trânsito em julgado parcial, o exequente promove o cumprimento imediato do(s) capítulo(s) da condenação que alcançou(aram) a definitividade.**

O trânsito em julgado parcial, por sua vez, configura-se quando, antes do trânsito em julgado definitivo do processo, **um ou mais capítulos da decisão de mérito (ou do pronunciamento decisório de mérito) cindível<sup>69</sup> alcançam a definitividade por não terem sido impugnados por recurso da parte executada nem por recurso de outra parte, tendo por objeto questão comum que abranja tais capítulos.** Neste último caso (recurso tendo por objeto questão comum), o recurso interposto por corréu impede o trânsito em julgado em relação àquele que não recorreu, como consequência do efeito expansivo de que trata o art. 1.005 do CPC<sup>70</sup>.

Na improbidade administrativa, a **hipótese mais usual de trânsito em julgado parcial** verifica-se quando **a condenação de vários réus é objeto de recurso por apenas um ou alguns deles sustentando questões não comuns referentes a um capítulo cindível do pronunciamento decisório.** São exemplos dessas questões: **a ausência do elemento subjetivo na conduta dos recorrentes ou de sua participação nos atos julgados ímprobos**, ou, ainda, a irrelevância da respectiva participação. Interposto(s) pelos corréus recurso(s) tendo por objeto apenas questões não comuns aos demais, todas as condenações impostas aos que não recorreram, referentes a capítulos cindíveis (em relação ao todo), são definitivas, transitadas em julgado, ainda que de modo

---

<sup>69</sup> Para aprofundar o estudo da coisa julgada parcial e, em particular, a compreensão de pronunciamento decisório de mérito cindível, passível de trânsito em julgado parcial, cf. o excelente *A coisa julgada no Código de Processo Civil de 2015: premissas, conceitos, momento de formação e suportes fáticos* (Salvador: JusPodivm, 2017), em especial no capítulo 5 (p. 167-217), do procurador da República Alexandre Senra. Outro excelente trabalho doutrinário de membro do Ministério Público Federal que aprofunda o estudo da coisa julgada, e sustentava o cabimento de trânsito em julgado parcial antes mesmo do CPC/2015, é a obra *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis* (2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014), do procurador da República Antônio do Passo Cabral.

<sup>70</sup> “Art. 1.005. O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, **salvo se distintos ou opostos os seus interesses**. Parágrafo único. Havendo solidariedade passiva, o recurso interposto por um devedor aproveitará aos outros quando as defesas opostas ao credor lhes forem comuns.” Sobre o efeito expansivo, v. **tópico 1.4.2.1**.

parcial, enquanto não julgado(s) definitivamente o(s) recurso(s) interposto(s) que impede(m) o trânsito em julgado definitivo do processo. Configuração diversa se verifica quando, não obstante apenas alguns réus tenham recorrido, a tese que sustentam é comum (não configuração de improbidade administrativa na conduta objeto da ação, por exemplo) ou versam sobre capítulo incidível: não ocorrência da decadência ou prescrição, incompetência do juízo prolator da condenação etc. Nessas hipóteses, inexistente trânsito em julgado parcial.

**Outros exemplos** contribuirão para consolidar a compreensão dessa definitividade parcial nas ações de responsabilização por improbidade administrativa.

Condenado o réu a mais de uma sanção dentre as previstas no art. 12 da LIA, recorre apenas contra a aplicação de uma ou algumas (por exemplo, contra a perda da função pública, conformando-se com a multa civil que lhe foi imposta), sob o argumento de que houve desproporcionalidade. Nessa hipótese, configura-se o trânsito em julgado parcial da condenação (ou dos capítulos) em relação a todas as sanções não impugnadas pelo recurso.

Haverá igualmente trânsito em julgado parcial em relação às condenações alcançadas quando apenas o polo ativo interpuser recursos. Duas são as ocorrências mais comuns dessa hipótese: a) recurso apenas de autor ou litisconsorte ativo para ampliar a condenação, objetivando incluir sanção não aplicada ou aumentar os respectivos montantes ou prazo, e b) recurso interposto pela AGU para imposição de honorários advocatícios, situação bastante comum hodiernamente em razão da mobilização de seus membros em torno da consolidação desse cabimento.

### 1.4.7.2 A expressa admissão do trânsito em julgado parcial pelo CPC/15

Sob a vigência do CPC/73, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmara-se contra a possibilidade de coisa julgada/trânsito em julgado parcial ou por capítulos, a despeito de respeitável corrente doutrinária que a embasava (Cândido Dinamarco e José Carlos Barbosa Moreira, dentre outros) e de divergências na própria Corte Superior<sup>71</sup>.

O CPC/15, norma processual reconhecidamente atenta à necessidade de assegurar celeridade e efetividade na prestação jurisdicional, em vários dispositivos admitiu expressamente a coisa julgada ou trânsito em julgado parcial.

**O primeiro dispositivo a merecer referência nesse ponto é o que disciplina a coisa julgada, o art. 502, no qual se lê:**

Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que *torna imutável e indiscutível a **decisão de mérito** não mais sujeita a recurso.*

A diferença dessa redação com o art. 467 do CPC/73 (“Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível **a sentença**, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”) é, em si, significativa e suficiente a demonstrar a existência de coisa julgada anterior à definitiva, de todo o julgamento da causa.

---

<sup>71</sup> O entendimento contrário consolidou-se, no Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência no **REsp n. 404.777/DF** (REsp 404.777/DF, Rel. Ministro Fontes de Alencar, Rel. p/ Acórdão Ministro Francisco Peçanha Martins, Corte Especial, j. em 3/12/2003, pub. DJ 11 abr. 2005, p. 169), que teve como questão jurídica de fundo o termo inicial para a ação rescisória, tendo se formado a maioria sob o fundamento principal da insegurança jurídica que seria gerada pela admissibilidade de várias coisas julgadas num mesmo processo (consequência do reconhecimento do trânsito em julgado parcial) a determinar mais de um termo inicial para a ação rescisória. A leitura do inteiro teor desse julgamento fornece um excelente quadro sobre o contexto jurisprudencial e doutrinário do debate sobre o tema na vigência do CPC anterior. Como será mais bem esclarecido no texto, o CPC/15 não apenas admitiu expressamente e em vários dispositivos o trânsito em julgado parcial, como infirmou o principal fundamento que embasou o julgamento do EDREsp n. 404.777/DF ao prever de modo expresso a possibilidade de ação rescisória em face de capítulo de decisão (art. 966, §1º, do CPC) e o cabimento dessa ação em fase de “decisão de mérito transitada em julgado” (art. 966, *caput*), reconhecendo, desse modo, a possibilidade de mais de um trânsito em julgado num mesmo processo, respeitante a determinada decisão de mérito ou a determinado capítulo, e, por consequência, mais de um termo inicial para a ação rescisória.



Em pelo menos outros dois dispositivos o CPC/15 admite a coisa julgada parcial: os arts. 356, §§2º e 3º, e 966, §3º, nos quais se lê:

Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles: [...]

§2º *A parte poderá liquidar ou executar, desde logo, a obrigação reconhecida na decisão que julgar parcialmente o mérito, independentemente de caução, ainda que haja recurso contra essa interposto.*

§3º Na hipótese do §2º, se houver trânsito em julgado da decisão, a execução será definitiva.

Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: [...]

§3º A ação rescisória pode ter por objeto apenas 1 (um) capítulo da decisão.

**O último dispositivo legal transcrito infirma diretamente a jurisprudência formada contra a coisa julgada parcial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça sob a vigência do CPC/73, justamente a propósito da ação rescisória e da (im)possibilidade de caber em face de capítulo de decisão, com diferentes termos iniciais (EDREsp n. 404.777/DF, antes referido), ao admitir a propositura desse tipo de ação contra apenas um capítulo (§3º), ao mesmo tempo em que dispõe que ela tem por objeto, necessariamente, “decisão de mérito, transitada em julgado” nos termos do *caput*, tornando certa a existência de trânsito em julgado por capítulo à luz do CPC vigente e imperiosa a revisão da jurisprudência anterior.**

**Ademais, a doutrina segura de juristas que notoriamente contribuíram de forma decisiva para a redação do Código vigente é explícita em afirmar que o Novo CPC expressamente admitiu a coisa julgada parcial, nos dispositivos citados e em outros, como o art. 507<sup>72</sup> e o art. 1.013, §1º<sup>73</sup>.**

---

<sup>72</sup> Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão

<sup>73</sup> Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada. §1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, *desde que relativas ao capítulo impugnado.*

Lê-se na doutrina de Teresa Arruda Alvim Wambier e Luis Rodrigues Wambier<sup>74</sup>:

### 1. Coisa Julgada “parcial”

*Uma das novidades que merece menção, no que diz respeito à coisa julgada, dentre as trazidas pelo NCPC é a admissão expressa de que pode haver duas coisas julgadas no mesmo processo, formadas em momentos distintos. Pode acontecer, por exemplo, que uma parcela de decisão em torno de um objeto litigioso distinto não seja objeto de recurso e a outra, sobre objeto litigioso, o seja. Aquela parcela da decisão transitará em julgado. O momento de formação da coisa julgada é aquele em que da decisão passa a não caber mais recurso. É, como regra, o termo inicial para o prazo da ação rescisória, que termina 2 (dois) anos depois da última decisão que transitou em julgado no processo (art. 975).*

Lê-se na doutrina de Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira<sup>75</sup>:

### 9.5. Coisa julgada parcial. A ação rescisória contra coisa julgada parcial

O CPC permite a prolação de decisões parciais, que são as que dizem respeito a apenas parcela do objeto litigioso. Há previsão expressa de julgamento antecipado parcial do mérito (art. 356, CPC), de homologação de autocomposição parcial e de reconhecimento de decadência ou prescrição de um dos pedidos cumulados (art. 354, par. ún., CPC).

O CPC também permite a delimitação voluntária do objeto do recurso. O recurso pode direcionar-se contra apenas parte da decisão. Admite-se, enfim, recurso parcial (art. 1.002, CPC). A parte final do §1º do art. 1.013 é bem clara: “§1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado”.

<sup>74</sup> Cf. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Coisa julgada. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Temas essenciais do novo CPC: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 393.

<sup>75</sup> DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 2, p. 540-541.

**Há, então, a possibilidade de serem proferidas, ao longo do processo, várias decisões que possuem aptidão para tornar-se indiscutíveis pela coisa julgada. Um mesmo processo poderá produzir tantas coisas julgadas quantas tenham sido as decisões que tenham sido proferidas e que possuam essa aptidão.** Obviamente, cada decisão resolve uma determinada questão – não se trata de várias decisões sobre a mesma questão.

Exemplos: a) julgamento antecipado de um dos pedidos formulados em cumulação simples; não houve agravo de instrumento; coisa julgada em relação a esse pedido; b) sentença possui dois capítulos; somente um deles foi objeto da apelação; coisa julgada em relação ao capítulo impugnado.

Já se chamou esse fenômeno de *coisa julgada progressiva*. Não me parece adequada a designação, pois leva a uma indevida percepção de que uma mesma coisa julgada se forma progressivamente, quando, na verdade, o que há é a formação de várias coisas julgadas em um mesmo processo, em momentos distintos e, muitas vezes, em juízos distintos.

Essa constatação parece ser absolutamente indiscutível, diante da clareza do texto normativo.

**O art. 507 do CPC impede a rediscussão das questões decididas ao longo do processo, a cujo respeito se operou a preclusão. A regra impede a rediscussão, no mesmo processo, de questões já decididas.** Não poderá a parte, durante a litispendência, rediscutir a coisa julgada relativa à parcela do objeto litigioso que já tenha se formado. Nesse sentido, o art. 507 também se aplica à coisa julgada. [...].

A propósito da doutrina transcrita de Didier, Braga e Oliveira, vale observar que os arts. 1.002<sup>76</sup> (que confere à parte a opção de impugnar a decisão no todo ou em parte) e 1.013, §1º<sup>77</sup> (que limita o efeito devolutivo ao “capítulo impugnado”), analisados à luz do art. 141 (“O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, *sendo-lhe*

---

<sup>76</sup> Art. 1.002. A decisão pode ser impugnada no todo ou em parte.

<sup>77</sup> Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o *conhecimento da matéria impugnada*. §1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, *desde que relativas ao capítulo impugnado*.

*vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte*”), são suficientes para afastar a conclusão de que a coisa julgada parcial estaria inviabilizada pelo efeito translativo dos recursos, que devolve aos tribunais questões que não tenham sido objeto do recurso. Essas questões, como visto no **tópico 1.4.2.3**, respeitam apenas à profundidade da análise restrita à mesma *matéria (ou capítulo) impugnada(o)* por expressa ressalva constante da parte final do art. 1.013, §1º, do CPC, o que é suficiente para demonstrar que esse efeito não afasta o cabimento do trânsito em julgado parcial, bem como questões que podem ser conhecidas de ofício em qualquer momento, inclusive na fase de cumprimento, pelo que também sob essa perspectiva o efeito translativo não o torna incabível.

**Não obstante a robusta consistência da tese que afirma o cabimento de trânsito em julgado parcial sob a disciplina processual vigente, é previsível alguma dificuldade para a revisão da jurisprudência consolidada sob a vigência do CPC/73**, não apenas pela esperada oposição dos réus prejudicados pelo novo entendimento, como em decorrência da conhecida resistência do Poder Judiciário a radicais mudanças jurisprudenciais. Impõe-se, contudo, superar tais dificuldades para fazer valer a alteração legislativa não apenas em razão da inequívoca intenção do legislador no sentido que mais interessa ao Ministério Público como autor das ações, nos quais se verifica o trânsito em julgado parcial, mas principalmente pelos ganhos dela advindos para a celeridade e efetividade da prestação jurisdicional cível e, especificamente no que respeita à responsabilização por atos de improbidade administrativa, para a efetividade do combate à corrupção.

#### **1.4.7.3 Do necessário protagonismo do Ministério Público Federal na revisão da jurisprudência para adequá-la ao CPC/15 quanto ao cabimento do trânsito em julgado parcial e da articulação entre instâncias**

Por todas essas razões, **impõe-se ao Ministério Público Federal assumir um papel protagonista** de promotor dessa **revisão jurisprudencial**, especialmente nas ações de responsabilização por improbidade administrativa e nas demais ações civis públicas das quais é autor, **de modo a consolidar o cabimento do trânsito em julgado parcial e do consequente cumprimento definitivo dos capítulos da condenação que se estabilizaram**, o que supõe uma atuação institucional orientada, estratégica, firme e articulada. Uma das principais finalidades deste **Manual** é contribuir qualificadamente para essa importante missão.

**Para o êxito dessa missão, será decisiva a concertação de esforços institucionais envolvendo os membros que atuam perante os tribunais, notadamente os de segundo grau, com os de primeiro grau.** Aqueles, porque mais frequentemente tomam conhecimento de situações processuais que viabilizam o cumprimento definitivo parcial e nas quais ele é mais útil, por conta das restrições inerentes à excepcionalidade dos recursos às instâncias superiores e do tempo que levam para serem julgados, e que precisarão assumir postura mais proativa (de identificação do cabimento e provocação do membro de primeiro grau para o cumprimento) que a usual, mais reativa, de mera apresentação de contrarrazões aos recursos cujo conteúdo e juízo de admissibilidade determinará o cabimento do cumprimento definitivo parcial. Já os membros com atuação em primeiro grau, porque são os que têm atribuição funcional para promover o cumprimento definitivo, dado que atuam perante o juízo competente para tanto: o que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição (art. 516, II, do CPC). A concertação de esforços entre os membros atuantes em todas as instâncias será necessária para afirmar a tese do cabimento do trânsito em julgado parcial e do respectivo cumprimento até restar consolidada a necessária revisão da jurisprudência.

Quanto mais efetiva e qualificada a comunicação entre ambos, melhor para a efetividade global da atuação do Ministério Público Federal em prol do cumprimento definitivo parcial.

Uma **importante vitória nessa missão institucional foi alcançada em julho de 2017 com o reconhecimento, pelo TRF4, do trânsito em julgado parcial em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em matéria ambiental**, na qual o agente poluidor e o Município de Florianópolis não recorreram aos tribunais superiores das respectivas condenações (demolição de construção em área de preservação permanente na Lagoa da Conceição e fiscalização municipal para adoção de providências administrativas contra outras construções), pendendo apenas um recurso especial do Ibama, como assistente do autor, tendo por objeto a condenação em honorários advocatícios. Na decisão da Vice-Presidente da Corte Regional, Desembargadora Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, tomada em razão da competência para juízo de admissibilidade do recurso especial remanescente, restou assentada expressa revisão da jurisprudência anterior da Corte Regional, antes firmada na mesma linha do en-

tendimento consolidado na Corte Superior sob o CPC/73, com amparo na mudança da disciplina codificada processual, tal qual pedira o Ministério Público Federal<sup>78</sup>.

#### 1.4.7.4 Vantagens do cumprimento definitivo parcial na comparação com o cumprimento provisório

O trânsito em julgado parcial, como visto, enseja o cumprimento definitivo do(s) capítulo(s) da condenação cindível(is) que não foi(ram) objeto de impugnação por recurso do respectivo réu ou de corréu tendo por objeto questão(ões) comum(ns) que abranja(m) tal(is) capítulo(s).

Devido a essa consequência processual, ainda que as situações descritas acima e outras passíveis de configurar o trânsito em julgado parcial não se configurem na maioria dos processos, ocorrem em quantidade suficiente a justificar especial atenção do Ministério Público Federal, principalmente porque existem **vantagens significativas do cumprimento definitivo em comparação ao provisório**, diferenças que produzem consequências relevantes para a eficiência e efetividade ou eficácia da atuação ministerial no combate à improbidade administrativa, notadamente sob a perspectiva da redução da impunidade ou, no mínimo, da respectiva percepção.

Essas diferenças começam pelos **procedimentos correspondentes**, de especial interesse para o exequente no cumprimento da obrigação de pagar quantia certa, aplicável às sanções de ressarcimento do dano e multa civil, visto que o CPC estabelece que o respectivo cumprimento provisório corre sob a responsabilidade do exequente (art. 520, I) e se sujeita a limitações como a possível exigência de caução para o levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem transferência de posse ou alienação de propriedade ou de outro direito real, ou dos quais possa resultar grave dano ao executado (art. 520, IV). Ainda que para o Ministério Público a responsabilidade pelo cumprimento provisório e as correspondentes limitações sejam atenuadas ou suportadas pela Fazenda Pública à qual se vincula, e mesmo considerando que a caução de que trata o art. 520, IV, do CPC não se justifica nas hipóteses

---

<sup>78</sup> ED em *Apelação Cível n. 5000603-16.2013.4.04.7200/SC*, julgada em 18/7/2017, pela Vice-Presidente do TRF4, Des. Maria de Fátima Freitas Labarrère (Embargos de declaração do Ministério Público Federal, com a sustentação da tese do trânsito em julgado parcial, e decisão da Vice-Presidência estão disponibilizados nos anexos deste *Manual*).



em que o cumprimento provisório for suspenso após a penhora (art. 520, IV, c/c art. 525, §6º), e em regra não é exigível do Ministério Público, podendo ser dispensada nas execuções promovidas pelo Ministério Público, em razão das garantias inerentes à condição de órgão estatal (v. a propósito, o **tópico 1.4.6.3.1**), é inegável que **o cumprimento definitivo das obrigações de pagar, ensejado não apenas pelo trânsito em julgado do processo como igualmente pelo parcial, é preferível ao provisório, em razão da sua estabilidade.**

As diferenças entre cumprimento definitivo ensejado pelo trânsito em julgado parcial e o cumprimento provisório também produzem consequências quanto ao próprio cabimento, pois **as condenações à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos dependem do trânsito em julgado para serem efetivadas** (art. 20, *caput*, da LIA), e, ainda, quanto ao modo de efetivar as condenações que não dependem de execução forçada. A inclusão no CNCIAI que efetiva de modo amplo a proibição de contratar com o Poder Público, por exemplo, depende do trânsito em julgado<sup>79</sup>.

**Exemplos servirão para evidenciar a importância estratégica de o Ministério Público Federal promover o cumprimento definitivo parcial logo que cabível.**

A efetivação do pagamento da multa civil por meio de cumprimento definitivo – portanto não sujeito às limitações e controvérsias próprias do cumprimento provisório – anos antes do trânsito em julgado definitivo do processo, por exemplo, tende a servir de importante desestímulo para reiteração da conduta ímproba pelo agente condenado ou por outros que conhecem o contexto fático da ação. Raciocínio semelhante aplica-se ao ressarcimento do dano sempre que este for útil à defesa de outros interesses protegidos pelo Ministério Público Federal, como ocorre quando o credor do ressarcimento for hospital público que utilizará os valores recebidos para qualificar os serviços prestados à população e a condenação tiver sido imposta solidariamente a todos os réus, podendo ser exigida na integralidade daqueles em relação aos quais a condenação foi definitiva. Quanto mais cedo esse hospital for ressarcido integralmente dos danos ocasionados pela conduta ímproba, melhor para aqueles que usufruem de seus serviços. Esses exemplos ainda desconsideram que, não raro, o atraso de alguns anos para promover o cumprimento – tempo usual de julgamento dos

---

<sup>79</sup> Art. 3º da Res. CNJ n. 44/2007.

últimos recursos interpostos perante as Cortes Superiores – termina por inviabilizá-lo em decorrência da dilapidação de patrimônio ou mesmo de morte do agente.

Igualmente útil à defesa dos interesses de que está incumbido o Ministério Público será a inclusão no CNCIAI da proibição de contratar com o Poder Público antes do trânsito em julgado definitivo do processo, com o fim de impedir que empresa condenada por atos de improbidade siga contratando e, não raro, praticando as mesmas irregularidades (pense-se na empresa condenada por fraude a licitações) nos anos que se sucederem entre o trânsito em julgado definitivo dessa condenação e o julgamento do último recurso interposto no processo por outro corréu que discute questão não comum.

Um último exemplo ilustrativo da relevância do cumprimento parcial definitivo: a suspensão de direitos políticos efetivada tão logo configurado o trânsito em julgado da respectiva condenação impedirá a investidura de agente ímprobo em cargo público para o qual foi aprovado, dado que esta depende do gozo dos direitos políticos (art. 5º, II, da Lei n. 8.112/1990), sendo fácil identificar os ganhos para a sociedade de tal providência quando o cargo cuja investidura ficar inviabilizada for de auditor da Receita Federal, delegado ou agente de Polícia Federal ou da Polícia Rodoviária Federal ou qualquer outro cargo mais suscetível à prática de atos de improbidade ou no qual ela é potencialmente mais grave.

#### 1.4.8 Disciplina procedimental do cumprimento definitivo parcial e do integral

##### 1.4.8.1 Diferenças entre o cumprimento definitivo parcial e o integral

Há apenas **duas diferenças relevantes entre o cumprimento definitivo parcial e o que denominaremos integral** (mas que usualmente se denomina apenas cumprimento definitivo): enquanto o primeiro depende de identificação da ocorrência do trânsito em julgado parcial pelo interessado em promovê-lo (no caso, o Ministério Público Federal) e uma vez promovido fará necessária a formação de novos autos, pois o processamento dos recursos seguirá nos autos principais, o cumprimento definitivo integral decorre de impulso oficial e se processa, após requerimento do exequente (v. próximo tópico), nos autos originais.

Vale dizer, enquanto o **cumprimento definitivo integral** decorrerá, **por impulso oficial, da certificação do trânsito em julgado do processo**, efetuada de ofício pela secretaria do órgão judicial em que se consumou, com a consequente baixa dos autos ao juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição, competente para o cumprimento (art. 516, II, do CPC), e subsequente abertura de vista ao Ministério Público Federal para requerê-lo, o **cumprimento definitivo parcial** pressupõe que **um membro** – aquele que atua em primeiro grau ao elaborar as contrarrazões da apelação do(s) réu(s) ou o que atua perante os tribunais, em geral nas contrarrazões dos últimos recursos da instância revisora ou especial – **identifique a existência de capítulos independentes da condenação que restaram irrecorridos (trânsito em julgado parcial)**, e que o mesmo membro (no primeiro caso acima) ou o de primeiro grau que titulariza o ofício ao qual está vinculada originalmente a ação, provocado pelo que identificou o trânsito em julgado parcial verificado na tramitação no tribunal, promova o cumprimento definitivo parcial, de forma bastante similar à promoção do cumprimento provisório, mas sujeito à disciplina procedimental própria do cumprimento definitivo.

**Em decorrência da necessidade de novos autos para o cumprimento definitivo parcial, a petição que o requerer, quando forem físicos os autos, precisará fazer-se acompanhada das peças indicadas no art. 522, parágrafo único, do CPC**, com autenticidade certificada sob sua responsabilidade pessoal pelo membro do Ministério Público Federal que a providenciar junto ao tribunal, a saber: “I – decisão exequenda; II – certidão de interposição do recurso não dotado de efeito suspensivo (conhecida como ‘certidão narrativa’, dado que além da referência à ausência de recurso com efeito suspensivo, costuma fazer referência aos principais elementos do processo, como partes, objeto e conteúdo da condenação); III – procurações outorgadas pelas partes; IV – decisão de habilitação, se for o caso; V – facultativamente, outras peças processuais consideradas necessárias para demonstrar a existência do crédito”. Quanto a essas outras peças, em regra se fará necessário cópia dos recursos pendentes de julgamento para se demonstrar que não impugnam os capítulos da condenação que o Ministério Público Federal sustenta serem definitivos.

#### 1.4.8.2 Do requerimento do Ministério Público Federal

Ocorrendo o trânsito em julgado, **o requerimento do Ministério Público Federal para cumprimento é imprescindível em duas hipóteses:**

- a) sempre que se tratar **de trânsito em julgado parcial**, independentemente do conteúdo da condenação, dado que, sem provocação do interessado (exequente), o processo seguirá seu curso normal até o trânsito em julgado definitivo do processo, ou seja, até o julgamento do último recurso interposto por qualquer das partes, o que usualmente atrasa a efetivação em vários anos, quando não a inviabiliza;
- b) no **trânsito em julgado definitivo do processo, para o cumprimento das obrigações de pagar quantia certa**, aplicável, como visto, às sanções de ressarcimento dos danos, multa civil e, em regra, também à de perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo, em razão da expressa exigência do art. 523 do CPC<sup>80</sup>.

Para o cumprimento definitivo da obrigação de entregar coisa, que se poderá mostrar aplicável à efetivação da condenação à perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo, a atuação judicial de ofício é decorrência de específica previsão legal (art. 538 do CPC<sup>81</sup>), fazendo dispensável, portanto, requerimento do exequente, que será, se houver, ordinariamente do próprio ente lesado, em razão do que dispõe o art. 18 da LIA.

O requerimento também não é imprescindível para a adoção de atos judiciais executivos dirigidos a terceiros com a finalidade de dar eficácia à condenação (aplicáveis à efetivação das demais sanções não referidas nos parágrafos anteriores) que, como visto, não se sujeitam a procedimento processual específico, inexistindo óbice para que esses atos sejam adotados pelo juízo de ofício, visto inexistir disposição legal que estabeleça o contrário, valendo, por isso, a regra do art. 2º do CPC<sup>82</sup>. Ademais, no procedimento do cumprimento das obrigações de fazer, cujo conteúdo mais se aproxima das condenações em AIA que não envolvem pagamento de quantia certa nem

---

<sup>80</sup> Art. 523. No caso de condenação em quantia certa, ou já fixada em liquidação, e no caso de decisão sobre parcela incontroversa, o cumprimento definitivo da sentença far-se-á a requerimento do exequente, sendo o executado intimado para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver.

<sup>81</sup> Art. 538. Não cumprida a obrigação de entregar coisa no prazo estabelecido na sentença, será expedido mandado de busca e apreensão ou de imissão na posse em favor do credor, conforme se tratar de coisa móvel ou imóvel.

<sup>82</sup> Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, *salvo as exceções previstas em lei*.

perda dos bens e, por isso, seria o mais adequado em caso de aplicação por analogia, há expressa previsão legal facultando ao juiz atuação de ofício (art. 536 do CPC<sup>83</sup>).

A propósito, vale anotar que o ato judicial executivo que viabiliza a efetivação das condenações por improbidade administrativa à proibição de contratar com o Poder Público, a inclusão no CNCIAI das informações correspondentes, é de responsabilidade do juízo da respectiva execução sem a necessidade de requerimento por expressa disposição dos arts. 3º e 4º da norma do CNJ que disciplina esse cadastro (*Res. 44/2007*, com a redação dada pela *Res. 172/2013*). Como referido no **tópico 1.3.3.6**, o GT Efetivação e a 5ª CCR estão atuando para assegurar que, em breve, a mesma inclusão baste para a efetivação das condenações à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

**A prescindibilidade do requerimento do Ministério Público Federal para a efetivação de algumas sanções objeto da condenação judicial, contudo, não o impede nem afasta sua utilidade ou, em alguns casos, até mesmo sua necessidade.**

Na verdade, é da praxe processual o juiz da causa, logo após a baixa dos autos decorrente da certificação do trânsito em julgado, determinar a abertura de vista ao autor da ação para que requeira o que entender cabível, providência que deve ser adotada sempre que a condenação for passível de cumprimento sob a forma dos arts. 523 e ss., caso das sanções ao ressarcimento dos danos, ao pagamento de multa civil e à perda de valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Por outro lado, **ainda que o impulso oficial se aplique para determinadas hipóteses de efetivação nas ações de improbidade administrativa, não se pode desconsiderar que essas ações se regem pelas regras do processo civil, no qual a regra é a iniciativa e diligência do autor na defesa dos direitos e interesses objeto da ação**, entre eles, de modo especial, o efetivo cumprimento da condenação nela alcançada, no qual o autor é o principal interessado. De fato, a prática processual evidencia que, possivelmente por decorrência natural das suas funções e competências, os juízes cíveis são usualmente mais inertes que os criminais, não podendo o Ministério Público

---

<sup>83</sup> Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, **o juiz poderá, de ofício** ou a requerimento, **para a efetivação da tutela específica** ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, **determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.**

Federal, que atua nas duas esferas de responsabilização judicial como “advogado” da sociedade, descuidar das peculiaridades de cada qual.

Ademais, na esfera cível nenhum advogado pode dar por bem encerrada sua missão no processo antes de entregar para seu cliente a realização material do direito que foi reconhecido judicialmente, salvo quando inviabilizada, sendo facilmente perceptível na realidade forense que tais advogados são tão ou até mais diligentes na fase de cumprimento que na de conhecimento, observando-se com frequência que acompanham o trânsito em julgado para peticionar pelo seu cumprimento antes mesmo de provocados a fazê-lo. Num paralelo exigido pelos tempos atuais, de crescente preocupação institucional com a efetividade da atuação ministerial, vale dizer, com a entrega de resultados concretos de sua atuação, é certo que para o “cliente” do Ministério Público, a sociedade, não basta o “resultado” jurídico da condenação por improbidade administrativa. A satisfação dos interesses da sociedade, defendidos pela Instituição, depende, na verdade, do resultado concreto de sua atuação nas ações regidas pela Lei n. 8.429/1992, consubstanciado na efetividade da punição imposta ao agente ímprobo, de modo a que este não permaneça com os ganhos da conduta ilícita, os danos por ele causados sejam reparados e as outras sanções sejam efetivamente aplicadas como forma de importante desestímulo à reiteração da conduta ímproba ou a sua prática por outros agentes. Ao final, o principal objetivo do Ministério Público Federal na área que interessa a este **Manual** é reduzir a corrupção no país, objetivo que não se alcança sem a efetivação das condenações alcançadas nas ações que ajuíza para responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Por fim, ainda cumpre registrar que a existência de previsão normativa de responsabilidade dos juízos da execução pela alimentação do CNCIAI, a despeito de ter sido estabelecida pelo órgão constitucional de controle do Poder Judiciário (o CNJ), não é garantia de completude ou infalibilidade dessa atuação executiva do Poder Judiciário. Na verdade, a par de inexistirem dados oficiais sobre o índice de correta alimentação do CNCIAI pelos juízes, reiteradas demandas à Corregedoria Nacional de Justiça noticiando que esse cadastro e outro (o SNBA, de bens apreendidos) não têm sido alimentados a contento levaram aquele órgão nacional de controle a estabelecer como meta para 2017 a automatização do envio de dados pelos tribunais ao CNCIAI (meta n. 3). Essa meta, entretanto, pelo que sabe o GT Efetivação, não foi alcançada e, ainda que o seja, dificilmente contemplará o objetivo de assegurar a correção da ali-



mentação<sup>84</sup>. Tampouco o Ministério Público Federal tem dados para aferir tal correção, visto que, de fato, ainda há desconhecimento e pouca atenção dos seus membros em relação aos vários cuidados de que depende a eficácia dessa alimentação e de outros atos judiciais executivos destinados a efetivar as condenações por improbidade administrativa, realidade que este *Manual* se destina a alterar.

Por todas essas razões, **não condiz com a visão estratégica do Ministério Público Federal, que almeja ser reconhecido pela sua excelência no combate à corrupção, descuidar da fase de cumprimento nas ações de responsabilização por improbidade administrativa ajuizadas pela Instituição, confiando apenas no impulso oficial e na diligência do Poder Judiciário** para ver efetivadas as condenações nela alcançadas ou descuidando da adoção das providências executivas para as quais a lei exige a sua iniciativa.

À vista desse contexto, **mesmo nas hipóteses em que o requerimento não for imprescindível, a orientação deste *Manual* é para que ele seja formulado pelo Ministério Público Federal em relação a todas as sanções aplicadas pela condenação definitiva alcançada na ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa**, observando-se as respectivas peculiaridades. Nesses termos e com essa finalidade foi elaborada a peça de cumprimento sugerida nos anexos. Pelas mesmas razões, importa que o órgão ministerial responsável pela promoção do cumprimento não se limite a requerer adequadamente o que devido, como também fiscalize a correção da atuação executiva do juízo, por exemplo, conferindo a correção e completude das informações inseridas no CNCIAI e zelando para que tal inserção se verifique no menor tempo possível e atentando aos termos das comunicações judiciais dirigidas aos terceiros que devem dar cumprimento à condenação. Um ofício mal endereçado ou com informações incompletas pode comprometer a efetividade de uma condenação para a qual o Ministério Público Federal, por meio de vários membros e servidores, diligenciou por anos até alcançá-la.

---

<sup>84</sup> É do conhecimento do GT Efetivação, por exemplo, que a CGU identifica, com frequência, erros de alimentação que impedem a utilização dos dados, como a falta de indicação do CNPJ da empresa proibida de contratar com o Poder Público ou do tempo de proibição e da respectiva data inicial (trânsito em julgado). Esses erros muito dificilmente serão corrigidos com uma automatização da alimentação do CNCIAI, dado que, à exceção de alguns dados, como a data do trânsito em julgado ou o CNPJ e CPF dos condenados, muitos dependem de leitura da sentença e alimentação humana.

## 2 PARTE 2: ROTEIRO DE ATUAÇÃO

---

### 2.1 MOMENTO PROCESSUAL ADEQUADO PARA ANÁLISE SOBRE O CABIMENTO DE CUMPRIMENTO PROVISÓRIO OU PARCIAL DEFINITIVO

#### 2.1.1 Momento processual adequado nas instâncias ordinárias (procuradores e procuradores regionais da República)

Como visto no *Manual*, a **efetivação das condenações depende da respectiva estabilização** (no caso do cumprimento definitivo parcial) e, **quanto às não estabilizadas, da ausência de efeito suspensivo dos recursos pendentes de julgamento** (no do cumprimento provisório), condições que, nas instâncias ordinárias, encontram seu **momento mais apropriado de verificação após o esgotamento dos prazos recursais para todos os réus**, dado que demandam atenção especial ao conteúdo e efeitos dos recursos por eles interpostos, em face da decisão que compreende a condenação que servirá de base à efetivação.

Atentando a esses critérios, **o momento processual mais apropriado** para os membros oficiantes nas instâncias ordinárias analisarem o cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial nas instâncias ordinárias **será, na maioria dos casos, a intimação para contrarrazões ao último recurso dos réus imediatamente anterior à subida de instância** – a apelação, para o procurador da República, e o agravo contra a inadmissão de REsp/RE (art. 1.042 do CPC), para o procurador regional da República – oportunidade na qual é possível confrontar o teor da condenação judicial com o objeto dos recursos, bem como o efeito destes, identificando-se as condenações (ou os capítulos delas) irrecorridas(os), em relação às(os) quais se formou trânsito em julgado parcial (fazendo cabível o cumprimento definitivo), e aquelas(es) em relação às quais pende recurso sem efeito suspensivo (em que cabe cumprimento provisório).

Para os procuradores regionais da República **esse momento será antecipado sempre que houver apenas juízo positivo de admissibilidade em relação ao(s) recurso(s) especial(is) ou extraordinário(s) de quaisquer das partes**, inclusive do polo ativo, como ocorre no recurso da AGU, para obtenção de honorários, ou mesmo do Ministério Público Federal, para ampliar a condenação, hipótese em que a condenação

já alcançada se estabiliza como patamar mínimo. Nesse caso, o momento apropriado para a análise do procurador regional da República é a intimação para ciência do juízo positivo de admissão, dado que não haverá nova intimação do Ministério Público Federal antes da subida de instância.

Situação mais complexa se apresenta quando o procurador regional da República é intimado de juízos positivos e negativos de admissibilidade em relação a diversos recursos especiais e/ou extraordinários interpostos pelos réus condenados ou por outras partes integrantes do polo ativo da ação antes de esgotado o prazo para o agravo do art. 1.042 do CPC em relação a todos os recorrentes cuja impugnação para a instância extraordinária não foi admitida. Nesse caso, o juízo positivo de admissibilidade de algum(ns) do(s) recurso(s) torna certa a subida de instância e a consequente postergação do trânsito em julgado definitivo do processo, sem que se possa ter certeza de nova oportunidade de vista do Ministério Público Federal, dado que os juízos negativos de admissibilidade dos recursos interpostos pelos réus poderão não ser objeto de impugnação (hipótese improvável mas possível, e menos rara do que se supõe), consequentemente sem abertura de oportunidade para contrarrazões, ensejando a subida tão logo esgotado o respectivo prazo para o agravo do art. 1.042 do CPC.

Nesse caso, a análise do procurador regional da República dependerá de serem ou não eletrônicos os autos.

**Se forem eletrônicos os autos** e amplo o acesso do juízo da execução para visualização da tramitação do processo principal na instância recursal, hipótese em que o cumprimento provisório ou o definitivo parcial não dependerá das peças de que trata o art. 522, parágrafo único, II, do CPC, poderá o procurador regional aguardar o decurso do prazo, para interposição do(s) agravo(s) do art. 1.042 do CPC, pelos réus cujos recursos foram inadmitidos. Se, por qualquer razão, não for possível aguardar (por exemplo, vencimento do referido prazo nas suas férias), poderá inserir um aviso no Sistema Único ou outro controle de prazos utilizado pelo membro, para visualização do processo, independente de intimação em data posterior ao decurso do prazo correspondente. De qualquer modo, **havendo juízos positivos e negativos de admissibilidade, importará visualizar novamente os autos eletrônicos após o prazo para interposição do agravo do art. 1.042 do CPC, para análise do quadro processual.** Se interposto, volta-se à regra geral, e a análise do cabimento do cumprimento provisório e/ou definitivo terá seu momento apropriado junto ao oferecimento das contrarrazões pelo Ministério Públi-

co Federal. Transcorrido *in albis* o prazo, restará estabilizado o quadro das condenações nas instâncias ordinárias e, a partir dele, caberá ao membro adotar as providências que entender cabíveis, incluindo a provocação do procurador da República com atribuição para promover o cumprimento provisório ou definitivo parcial, se cabíveis.

**Se forem físicos os autos nessa mesma situação, isto é, juízos positivos e negativos de admissibilidade do(s) recurso(s) especial(is) e extraordinário(s) interposto(s) pelas partes**, hipótese em que os autos poderão subir sem nova intimação do procurador regional da República se restarem irrecorridos os juízos de inadmissão, **a melhor solução parece ser o procurador regional da República, na oportunidade em que for intimado desse primeiro juízo sobre a admissibilidade**, se vislumbrar o cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial, **requerer, desde logo, a expedição da certidão narrativa** de que trata o art. 522, parágrafo único, II, do CPC antes da remessa dos autos à instância superior, *se ela tiver cabimento sem nova vista ao Ministério Público Federal*, equivale dizer, se não houver agravo do art. 1.042 do CPC a ser contra-arrazoado pelo Ministério Público Federal.

### 2.1.2 Momento processual adequado nas instâncias extraordinárias (subprocuradores-gerais da República)

A análise do momento para provocação do cumprimento provisório ou definitivo parcial a partir das instâncias extraordinárias é um pouco peculiar.

Os recursos pendentes (especial e/ou extraordinário e todos os recursos cabíveis na respectiva tramitação) de regra são desprovidos de efeito suspensivo, pelo que, a priori, o cumprimento provisório é cabível a qualquer tempo. Por conseguinte, **a análise da conveniência e oportunidade da respectiva provocação à luz dos critérios abordados no tópico 1.4.6.2 do Manual está sempre aberta aos subprocuradores-gerais da República quando ainda não provocada pelas instâncias ordinárias**, raciocínio igualmente aplicável à análise quanto ao cabimento do cumprimento definitivo parcial em relação aos capítulos estabilizados da condenação cuja efetivação ainda não foi provocada. A ausência de provocação é constatável pelo Sistema Único.

Essa possibilidade, somada às conhecidas dificuldades de tramitação dos processos nas instâncias superiores em razão do excessivo número de feitos e da possibilidade de vários recursos na mesma instância, aumenta a **importância da análise dos membros**

**atuantes perante os tribunais superiores quanto à atuação recursal meramente protelatória dos condenados por atos de improbidade administrativa**, notadamente no que respeita à possibilidade de cumprimento provisório, inclusive sob a perspectiva de retirar a utilidade dessa estratégia e, por consequência, a médio prazo, vir a diminuir seu uso.

Quanto ao **cabimento do cumprimento definitivo parcial**, importa apenas anotar, quanto ao momento de verificação, que uma nova oportunidade se abre para o Ministério Público Federal quando o subprocurador-geral da República é intimado do **juízo definitivo do recurso especial e resta pendente apenas recurso extraordinário**, como o único a impedir o trânsito em julgado definitivo. Nessa hipótese, poderá ser ainda mais ampla a parcela definitiva da condenação, circunstância que caberá ao membro apreciar quando da ciência do referido julgamento definitivo.

## **2.2 ASPECTOS A ANALISAR QUANTO AO CABIMENTO, OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DE SE PROMOVER O CUMPRIMENTO**

O cumprimento definitivo integral decorre da certificação de trânsito em julgado do processo que se faz por impulso oficial e, portanto, não depende de análise do Ministério Público Federal quanto ao cabimento, ou não, do cumprimento, visto que será sempre cabível.

A análise do Ministério Público Federal, como autor e possível exequente, é relevante para fins de cabimento, oportunidade e conveniência e/ou necessidade do cumprimento provisório ou parcial definitivo.

A análise sobre o **cabimento** de cumprimento provisório e/ou parcial definitivo da condenação se estabelece, basicamente, do cotejo entre o objeto da condenação e o objeto de todos os recursos pendentes de julgamento, bem como dos efeitos produzidos por todos eles, com especial atenção aos efeitos *expansivo* e *suspensivo*.

Sob tal perspectiva, **impõe-se primeiro bem identificar o estágio atual da condenação no que se refere a quais sanções foram impostas a quais réus**. Para tanto, impõe-se começar pela leitura da parte dispositiva do acórdão mais recente que julgou o mérito da ação, isto é, que dispôs sobre a condenação dos réus às sanções previstas no art. 12 da LIA, retrocedendo às decisões de mérito anteriores até a sentença se necessário (como quando há mera manutenção ou modificação parcial).



Na sequência, deve-se analisar o **objeto (definido no pedido) dos recursos pendentes de julgamento interpostos por todos os réus**. São estes que, diante da necessidade de sucumbência para configurar o interesse recursal, poderão resultar na restrição do conteúdo das condenações, dado que os recursos dos autores ou das outras partes do polo ativo da demanda costumam versar sobre aspectos processuais que não alteram a condenação (honorários, por exemplo) ou se destinam a ampliá-la (caso em que se verifica uma estabilização da condenação em patamar mínimo). Nessa análise, a atenção deve se direcionar à **abrangência desses recursos**, tanto sob um aspecto objetivo como subjetivo.

Sob o **aspecto objetivo**, interessa verificar **se os recursos impugnam a própria configuração da conduta** como ato de improbidade administrativa **ou apenas se dirigem contra a aplicação de determinada(s) sanção(ões)**, por exemplo, ao sustentar apenas o descabimento ou desproporcionalidade da sanção de perda da função pública ao caso.

Sob o **aspecto subjetivo**, em atenção ao efeito expansivo (art. 1.005 do CPC), **se os recursos abrangem questões comuns** (como a (i)licitude da conduta) **ou apenas questões pessoais** (ausência do elemento subjetivo ou de participação do réu na conduta ímproba).

As análises acima descritas determinarão se toda a condenação está impugnada por recurso (quando somente poderá caber cumprimento provisório, a depender do efeito dos recursos pendentes de julgamento) ou se a impugnação recursal compreende apenas alguns capítulos da condenação, caso em que caberá cumprimento definitivo parcial em relação àqueles não impugnados por recurso, como ocorre com toda a condenação imposta a determinados réus que não recorreram nem foram beneficiados pelo efeito expansivo de recurso de corrêu, visto este ter por objeto apenas questões pessoais.

Por fim, ainda quanto ao cabimento, **em relação aos capítulos da condenação impugnados por recursos importará verificar se a estes** (ou a alguns deles) **foi atribuído, pela lei ou pelo relator, efeito suspensivo**. Se foi, em relação aos capítulos impugnados não caberá qualquer cumprimento. Do contrário, caberá cumprimento provisório.

Constado o cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial, **abre-se ao membro outra análise**, mais subjetiva e com variáveis mais amplas e diversificadas: **quanto à oportunidade e conveniência** (sob a perspectiva da necessidade, utilidade e relevância) do cumprimento provisório.



Para tanto, um primeiro aspecto a considerar é **se presente ou não manifesta finalidade protelatória do recurso**. É o caso típico da interposição do agravo do art. 1.042 do CPC contra juízo de inadmissibilidade solidamente amparado em entendimento sumulado do tribunal *ad quem*, muito comum nas hipóteses de interposição de recurso especial em hipótese que exige, inafastavelmente, reexame da prova, o que é vedado pela súmula 07 da Corte Especial.

Um outro aspecto bastante pertinente nessa perspectiva de análise é **a relevância da condenação e/ou do seu cumprimento, à luz do respectivo objeto e o da ação**. O cumprimento de condenações em face de réus que continuam atuando na mesma função na qual cometeram a improbidade, por exemplo, poderá ser determinante para fazer cessar a prática. O ressarcimento do dano poderá se mostrar essencial para o atendimento de serviços de relevância social para a população (em favor de um hospital universitário com dificuldades orçamentárias, por exemplo).

Especificamente sob a perspectiva da conveniência (necessidade/utilidade/relevância) do cumprimento provisório, vale observar o conteúdo do **tópico 1.4.6.2** do **Manual**. Pendendo de julgamento apelação interposta pelos réus, interessa considerar de modo especial a controvérsia sobre o efeito em que recebido esse recurso nas ações de responsabilização por improbidade administrativa para, estrategicamente, promover o cumprimento provisório apenas nos casos em que for muito acentuada a respectiva necessidade, dado o risco de se formar jurisprudência contrária ao seu cabimento.

## **2.3 PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS NECESSÁRIAS OU ÚTEIS À PROMOÇÃO DO CUMPRIMENTO**

### **2.3.1 Providências prévias ao cumprimento provisório ou definitivo parcial promovido diretamente pelo procurador da República na pendência de apelação**

Como visto no **tópico 2.1.1** *supra*, por ocasião das contrarrazões às apelações dos réus, o procurador da República poderá constatar situação processual que torne cabível o cumprimento definitivo parcial. O cabimento do cumprimento provisório, por sua vez, depende do efeito em que recebida a apelação nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, questão mais complexa tratada no **tópico 1.4.6.1** do **Manual**.

Sendo cabível o cumprimento e estando o procurador da República determinado a promovê-lo, **deverá atentar, se forem físicos os autos, ao que dispõe o art. 522, parágrafo único, do CPC**, seja hipótese de cumprimento definitivo parcial ou provisório, dado que, como visto no **tópico 1.4.8.1**, as duas hipóteses fazem necessária nova atuação.

**Para o cumprimento parcial definitivo, interessará ao procurador da República extrair**, durante a vista dos autos para contrarrazões, **cópias da sentença** (art. 522, parágrafo único, I, do CPC), **das procurações outorgadas pelas partes** (inciso III) **e de todas as apelações interpostas pelos réus, peças processuais essenciais para demonstrar o trânsito em julgado sobre parcela da condenação** (inciso V), certificando a autenticidade das cópias sob sua responsabilidade pessoal, bem como afirmando no futuro requerimento para o cumprimento, se for o caso, que inexistente outra apelação além das que apresenta.

Para o **cumprimento provisório, além das peças acima referidas**, cujas cópias igualmente interessa providenciar por ocasião das contrarrazões, precisará o procurador da República também **de certidão de que as apelações interpostas pelos réus não são dotadas de efeito suspensivo**, como exigido pelo inciso II do parágrafo único do art. 522 do CPC. No regime processual vigente, tal certidão precisará ser requerida ao presidente do tribunal ao qual foi dirigida a apelação (antes da distribuição) ou ao relator (após), dado que possuem competência para conceder tal efeito (art. 1.012, §3º), do que decorre a necessidade de articulação entre as instâncias para que o requerimento necessário seja formulado pelo procurador regional da República que atuará na apelação, informação que, de regra, pode ser fornecida pelas Coordenadorias Jurídicas das PRRs.

**Para os autos eletrônicos, a parte inicial do parágrafo único do art. 522 excepciona expressamente a exigência das cópias referidas nos incisos**, dado que as peças do processo, ao menos no Sistema *Eproc* (concebido na 4ª Região e adotado recentemente também na 2ª) permanecem acessíveis aos membros oficiais mesmo depois da subida do processo à instância superior. Assim, por ocasião do requerimento, pode o membro simplesmente fazer menção aos eventos do processo eletrônico em que as peças necessárias ao cumprimento provisório ou definitivo parcial estão disponíveis.

### 2.3.1.1 Da possibilidade de hipoteca judiciária (art. 495 do CPC) independente do efeito do recurso e de forma autônoma ao cumprimento

O art. 495 do CPC prevê um **efeito anexo da sentença** que é muito pouco explorado nas ações de responsabilização por improbidade administrativa e que poderia contribuir significativamente para a efetividade das condenações nela impostas de conteúdo econômico: **a hipoteca judiciária**. A observação foi uma das conclusões do estudo do CNJ sobre os obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade administrativa, que identificou “grave falha no sistema processual” quanto à efetividade das condenações ao ressarcimento dos danos e apontou a hipoteca judiciária e a execução provisória como soluções para essa falha<sup>85</sup>.

Nos expressos termos da lei, “a decisão que condenar o réu ao pagamento de prestação consistente em dinheiro e [...] valerão como título constitutivo de hipoteca judiciária” (art. 495, *caput*). Essa disposição é, sem dúvida, aplicável à sentença que condena o agente ímprobo ao ressarcimento dos danos, à multa civil e à perda de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio. A hipoteca judiciária, uma vez constituída – o que se faz por meio de simples apresentação de cópia da sentença perante o cartório de registro imobiliário, nos termos do §2º – implica o direito de preferência para o pagamento do valor devido em relação a outros credores (§4º) e, naturalmente, dificulta, senão inviabiliza, atos de dilapidação patrimonial.

O §1º do art. 495 estabelece que a simples decisão de condenação “produz a hipoteca judiciária” (caracterizando-se, portanto, como um **efeito anexo da sentença condenatória que independe, portanto, de pedido expresso prévio**): “I – embora a condenação seja genérica; II – ainda que o credor possa promover o cumprimento provisório da sentença ou esteja pendente arresto sobre bem do devedor; III – mesmo que impugnada por recurso dotado de efeito suspensivo”. **Do inciso III decorre que a hipoteca judiciária pode ser constituída independente do efeito que se atribua à apelação interposta pelo réu contra a condenação**, o que é de grande valia especialmente quando essa interposição inviabiliza o cumprimento provisório que, de todo modo, também não prejudica a possibilidade de hipoteca judiciária (inciso II).

---

<sup>85</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

A jurisprudência do STJ já reconheceu que a sentença em ação civil pública que condena ao ressarcimento dos danos aos cofres públicos autoriza a hipoteca judiciária<sup>86</sup>.

Para viabilizá-la, o procurador da República apenas precisa requerer a pesquisa patrimonial sugerida no **tópico 2.3.4** *infra* logo após a sentença, independente de pretender promover o cumprimento provisório, para poder identificar imóveis de propriedade dos condenados (e suas matrículas), bem como o cartório de registro imobiliário em que estão registrados, para o qual deverá encaminhar cópia da sentença requerendo a anotação na matrícula.

### 2.3.2 Providências prévias para a provocação do cumprimento por membros oficiais em tribunais

**Constatado o cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial por membro oficial em tribunal**, e estando ele convencido também da oportunidade e conveniência (necessidade, utilidade e/ou relevância) da respectiva promoção, **será necessária a adequada provocação da atuação do membro que tem atribuição para tanto**: o procurador da República que titulariza o Ofício ao qual está vinculada a ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa na qual se alcançou a condenação a ser cumprida ou, se inexistente tal vinculação, aquele que oficia perante o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição, que tem competência para processar o cumprimento (art. 516, II, do CPC).

**Essa provocação faz necessária algumas providências prévias**, sob pena de restar inviabilizada, comprometida ou prejudicada a eficiência e efetividade da atuação ministerial em primeiro grau.

Também neste caso, tem relevância a mesma distinção feita no tópico anterior, sobre serem físicos ou eletrônicos os autos.

**Nos processos físicos**, caberá ao procurador oficial perante o tribunal, na última oportunidade de vista que tiver dos autos antes da subida da instância (v. a propósito, o **tópico 2.1.1**), **providenciar as peças elencadas nos incisos do parágrafo único do art. 522 do CPC**, das quais o procurador da República dependerá para promover o

---

<sup>86</sup> *REsp 762.230/SP*, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª Turma, j. em 16/10/2008, *DJe* 6 nov. 2008.

cumprimento cabível, sem que possa providenciá-las por falta de acesso ao processo. Igual dificuldade terá o procurador que primeiro identificou o cabimento do cumprimento se não providenciar as cópias na última oportunidade que tiver de vista dos autos antes de remessa à instância superior.

Assim, deverá o membro oficiante junto ao tribunal providenciar cópia e certificar a respectiva autenticidade, no mínimo, das seguintes peças do processo:

- por força do inciso I, dos acórdãos que definiram o conteúdo da condenação (incluindo, por exemplo, o que julgou a apelação e, se houver, o que o declarou) e, se houver remissão à sentença sem transcrição integral, igualmente destas;
- certidão narrativa de que trata o inciso II (da não interposição de recurso dotado de efeito suspensivo), requerida ao órgão judicial com competência para a fase atual do processo (juízo de admissibilidade no tribunal a quo, por exemplo);
- procurações outorgadas pelas partes, atualizadas, importando, por isso, atentar a eventuais alterações de representação durante a tramitação do processo (inciso III);
- no caso de cumprimento definitivo parcial, também de todos os recursos pendentes de julgamento, de modo a demonstrar a estabilização, pelo trânsito em julgado parcial, das condenações que serão objeto de cumprimento. Nessa mesma hipótese, convém que a certidão narrativa de que trata o inciso II contemple também a informação sobre todos os recursos interpostos pelas partes ainda pendentes de julgamento, para o fim de certificar que os recursos são apenas aqueles cujas cópias serão encaminhadas ao primeiro grau.

**Sendo eletrônicos os autos, essas cópias são dispensadas por expressa ressalva da primeira parte do parágrafo único do art. 522 do CPC.** Nesse caso, de regra bastará – ao menos no Sistema *Eproc* (concebido na 4ª Região e adotado recentemente também na 2ª) – fornecer ao procurador da República, na comunicação formal da possibilidade de cumprimento, a “chave eletrônica” do processo, de modo a garantir acesso a todas as peças que se fizerem necessárias ao peticionamento em primeiro grau.

**Seja o processo físico ou eletrônico, importará que o membro atuante no tribunal promova comunicação formal** (por ofício ou outra forma de comunicação institu-

cional) **ao procurador da República com atribuição para promover o cumprimento** vislumbrado das **circunstâncias processuais que formaram o seu convencimento quanto ao respectivo cabimento**, oportunidade e conveniência, além de informar, sucintamente, **o estágio e contexto processual em que tal identificação se deu** (momento, últimas decisões e conteúdo e efeitos dos recursos interpostos).

Uma mera comunicação do acórdão, sem indicação, sequer sucinta, dos fundamentos que formaram a convicção do membro oficiante junto ao tribunal quanto ao cabimento, oportunidade e conveniência (necessidade, utilidade e/ou relevância) do cumprimento provisório e/ou definitivo, dificulta a análise do membro de primeiro grau e pode vir a comprometer a atuação do Ministério Público Federal na efetivação pretendida.

As cópias de peças extraídas dos autos para atendimento do art. 522, parágrafo único, do CPC ou a “chave eletrônica” do processo devem acompanhar essa comunicação formal.

Para direcionar adequadamente essa comunicação, cumpre à equipe de gabinete do membro que a expedirá identificar, pelo Sistema Único ou por contato telefônico com a procuradoria na qual foi proposta a ação, a qual Ofício ela está vinculada e qual seu titular. Se essa vinculação inexistir, impende identificar, se existente, qual ofício tem atuação vinculada ao juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição. O envio de comunicação sem indicação correta do procurador da República com atribuição poderá ensejar erros de distribuição que apenas atrasarão a atuação institucional.

### 2.3.2.1 A inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa em face da condenação à suspensão dos direitos políticos por órgão colegiado

**Outra importante contribuição** dos membros oficiantes perante os tribunais para a efetividade das condenações impostas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa **respeita à inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea I, da LC n. 64/1990 por força da Lei da Ficha Limpa** (LC n. 135/2010). Tomando ciência de **condenação à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito** imposta ou confirmada por Tribunal Regional Federal, **tenha ela transitado em julgado ou não** (a condição da lei é tão somente que a condenação tenha sido proferida por órgão colegiado),



cabará ao procurador regional da República (ou o subprocurador-geral da República, no caso das condenações alcançadas no Superior Tribunal de Justiça) efetuar a adequada comunicação ao procurador regional Eleitoral do estado em que domiciliado o condenado para as providências eleitorais cabíveis (impugnação da candidatura, principalmente). Para que essa comunicação alcance seus objetivos, deverão ser fornecidos os dados mínimos necessários para alimentação do SISCONTA Eleitoral (Sistema de Investigação de Contas Eleitorais): além de cópia do acórdão (com informações sobre o conteúdo da condenação, o número do processo, órgão judicial prolator e data da decisão), também o nome completo e RG ou CPF do condenado.

Sem essa comunicação, o efeito previsto no art. 1º, I, alínea I, da LC n. 64/1990 dependerá da iniciativa tempestiva do tribunal em que a decisão colegiada foi proferida, não sendo justificável que dela dependa uma Instituição como o Ministério Público Federal – que exerce as funções eleitorais de Ministério Público (art. 72 da LC n. 75) – para a plena produção de efeitos de condenação alcançada em ação de responsabilização por improbidade administrativa ajuizada pela própria Instituição que são indubitavelmente relevantes para o combate à corrupção.

### 2.3.3 Instauração (ou autuação) de procedimento preparatório ao cumprimento e necessidade de arquivamento fundamentado para não promovê-lo

Como analisado no tópico 1.4.6.2, **para o cumprimento provisório se faz necessário um juízo ministerial acerca do cabimento** (impugnação restrita a recurso sem efeito suspensivo) **e da conveniência** (sob a perspectiva da necessidade/utilidade/relevância) **que se sucede, de regra, em dois momentos e por membros diferentes: um primeiro juízo pelo membro oficiante em tribunal que**, entendendo ser cabível, oportuno e conveniente o cumprimento provisório pelo Ministério Público Federal à luz da situação do processo por ele identificada naquele estágio de tramitação, **provoca o membro de primeiro grau com atribuição para requerer o cumprimento**, de quem não se pode suprimir nova possibilidade de análise sobre os mesmos aspectos, antes de efetivamente o promover.

Ainda que **um pouco mais restrita** a discricionariedade da apreciação ministerial **quanto à promoção de cumprimento definitivo parcial, quando cabível, também**

**nessa hipótese se sucede uma dupla análise**, não apenas quanto ao cabimento em si (pois os membros poderão divergir quanto à ocorrência do trânsito em julgado parcial) como igualmente quanto à conveniência e oportunidade nas hipóteses em que cabível. Para ilustrar, tenha-se presente a condenação que se estabilizou num patamar mínimo (recurso apenas do Ministério Público Federal ou de litisconsorte ativo para ampliar a condenação); além disso, existem inconvenientes relevantes para se executar, num primeiro momento, apenas a parcela incontroversa e, futuramente, vir a se promover nova execução do *quantum* eventualmente acrescido, como pode ocorrer quando for baixo o risco de dilapidação patrimonial e a execução, pelo valor ou condições do réu, depender de penhora, avaliação e alienação judicial de bens imóveis.

Esse duplo juízo enseja, naturalmente, **a possibilidade de divergência** de entendimento entre o membro que, atuando nas instâncias recursais da ação perante os tribunais, primeiro identifica a possibilidade de cumprimento provisório ou parcial definitivo e aquele outro, provocado a promover o cumprimento pelo primeiro, que tem atribuição para tal e poderá discordar tanto do cabimento, quanto da conveniência ou oportunidade do cumprimento.

Essa divergência configura um **impasse que depende de solução institucional**, necessariamente construída a partir da disciplina legislativa aplicável à atuação funcional dos membros nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa, em relação aos quais a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão tem competência de coordenação e revisão por força do art. 62 da LC n. 75 e da Res. n. 148 do CSMPF. Quanto mais alinhada às práticas institucionais consolidadas, mais facilmente essa solução será assimilada pelos membros e servidores.

Nessa linha de raciocínio, mostra-se bastante **apropriado que tal impasse seja solucionado pelo órgão superior de revisão e coordenação, por meio de análise de uma promoção de arquivamento fundamentada** pelo membro com atribuição para o cumprimento e lançada em um procedimento autuado com as peças que acompanharam a comunicação recebida do membro oficiante perante tribunal que primeiro identificou a possibilidade do cumprimento.

Sob outra perspectiva, também importa considerar que efetuar algumas diligências instrutórias prévias ao requerimento para cumprimento dirigido ao juízo competente contribui para aumentar a eficiência e efetividade da atuação institucional do Ministério Público Federal na efetivação judicial das condenações por improbidade

administrativa. Normalmente, serão suficientes pesquisas nos bancos de dados disponíveis ao Ministério Público Federal (sistema ASSPAD) da qual resultarão relatórios que poderão instruir o requerimento de cumprimento, surgindo, por vezes, também a necessidade de expedição de ofícios requisitórios de informações ou até mesmo a realização de diligências investigatórias. Para viabilizar regularmente essas requisições e diligências, é recomendável a instauração de procedimento preparatório ao cumprimento em razão do disposto no art. 8º da LC n. 75<sup>87</sup>.

A regular autuação desses procedimentos ainda interessa ao Ministério Público Federal para fins de controles estatísticos e de prazos, pois viabilizam a apropriação institucional de dados úteis à análise dos órgãos superiores, para a definição das estratégias de atuação.

Em atenção a todo esse contexto, por ocasião da elaboração do **Manual** e deste **Roteiro** que o acompanha, e considerando os debates que os precederam, incluindo a Coordenação da Governança do Único, o GT Efetivação sugeriu à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão que orientasse os **membros de primeiro grau a instaurarem procedimentos preparatórios sempre que receberem comunicação formal de outro membro noticiando possível cabimento de cumprimento provisório ou definitivo parcial em ação de responsabilização por improbidade administrativa na qual o Ministério Público Federal figure como autor, bem como a promoverem fundamentadamente o arquivamento dirigido à Câmara sempre que entenderem por não requerer o cumprimento vislumbrado pelo membro oficiante perante tribunal**. Essa sugestão foi acolhida pela Câmara na 998ª Sessão Ordinária de Coordenação, em 5 de junho de 2018, e consolidada na **Orientação n. 9**.

A par de toda a utilidade antes destacada, a solução encontra ampla fundamentação na disciplina que rege a atuação pré-processual do Ministério Público Federal, situação muito assemelhada ao caso, dado que a comunicação do membro oficiante perante tribunal precede e se destina à promoção de uma nova iniciativa processual pelo oficiante em primeiro grau, na defesa dos interesses de que é incumbida a Instituição.

---

<sup>87</sup> Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União **poderá, nos procedimentos de sua competência**: [...] II – requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas; V – realizar inspeções e diligências investigatórias [...].

Analisada sob tal perspectiva, a comunicação formal, acompanhada ou não de peças processuais pertinentes, que for fundada no possível cabimento de cumprimento provisório ou parcial definitivo de condenação que for dirigida por membro com atuação em tribunal àquele com atribuição para promover o cumprimento facilmente pode ser, para todos os fins legais, considerada *peças de informação*, nos termos do art. 9º da LACP, do art. 62, IV, da LC n. 75 e do art. 4º da Res. n. 87 do CSMPF.

Por outro lado, a instauração de (ou a atuação como<sup>88</sup>) um *procedimento preparatório ao cumprimento provisório e/ou parcial definitivo* (conforme o caso) *de condenação em ação de responsabilização por improbidade administrativa* a partir da comunicação formal antes referida assegura a regularidade e validade de diligências instrutórias prévias ao requerimento de cumprimento a ser promovido junto ao juízo competente, quando necessárias a teor do disposto no art. 8º da LC n. 75, servindo, ainda, com evidente utilidade estratégica, para controle institucional estatístico e de prazos e, se for o caso, para viabilizar promoção fundamentada de arquivamento a ser submetida à 5ª CCR, necessária para dar adequada solução institucional ao impasse antes apontado.

Da instauração (ou atuação) de procedimento preparatório decorre, por força da disciplina normativa aplicável à atuação institucional (em especial a Res. CSMPF n. 87), a necessidade de promoção fundamentada de arquivamento dirigida à Câmara para encerrá-lo no caso de o procurador da República com atribuição para promover o cumprimento discordar do respectivo cabimento, oportunidade ou conveniência (necessidade/utilidade/relevância).

Esse tratamento encontra amparo na legislação que rege a atuação cível do Ministério Público na defesa dos interesses para a qual é legitimado a atuar como agente porque, quando menos por analogia ou justificada interpretação extensiva, pode-se aplicar à hipótese em questão o art. 9º da LACP<sup>89</sup>, visto que a negativa em promover o cumprimento do membro que recebeu fundamentada provocação de outro para fazê-lo corresponde, em certa medida, a um convencimento pela inexistência de fundamento para a promoção da medida judicial necessária a dar consequência à conde-

---

<sup>88</sup> Se considerada a terminologia do §2º do art. 4º da Res. CSMPF n. 87.

<sup>89</sup> Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

nação alcançada no curso de ação movida pela própria Instituição. Nas hipóteses de cumprimento parcial definitivo, também se pode aplicar, por analogia ou interpretação extensiva, o disposto no art. 15 da mesma lei<sup>90</sup>.

Ademais, decorre da disciplina constitucional aplicável à atuação institucional que as decisões dos membros devem ser fundamentadas (art. 129, VIII, parte final, e §4º c/c art. 93, IX, da CF). Sempre que essa fundamentação embasar a negativa de provocação do Poder Judiciário quando ela for cabível em tese, decorre da disciplina legal que regulamenta a atuação institucional que ela seja submetida à revisão dos órgãos superiores, mais especificamente às Câmaras de Coordenação e Revisão (art. 62, IV, da LC n. 75).

Por fim, a solução sugerida pelo GT e acolhida pela Câmara na Orientação n. 9, além de prestigiar a atuação institucional orientada para a efetivação das condenações alcançadas pelo Ministério Público Federal nas ações de responsabilização por improbidade administrativa ajuizadas pela Instituição, plenamente justificada em vários pontos do **Manual**, confere à comunicação do membro oficiante perante tribunal tratamento ao menos equivalente àquele que receberia uma Notícia de Fato que leva ao Ministério Público Federal conhecimento de ameaça ou lesão a direitos de cuja defesa está incumbida a Instituição. É injustificável, sob qualquer ponto de vista, que uma representação assinada por um cidadão com amparo em fatos e indícios documentais noticiando que determinado agente público está cometendo atos de improbidade administrativa enseje atuação como Notícia de Fato e dependa de arquivamento fundamentado para não ter continuidade – visto que neste caso é inaplicável a Res. CNMP n. 174, pois a hipótese não se enquadra entre as elencadas no art. 4º, disciplinadas pela resolução – e o mesmo tratamento não seja dado a uma comunicação de membro da mesma Instituição fundada na possibilidade de cumprimento de condenação alcançada em ação ajuizada pela Instituição.

**Submetida à apreciação da Câmara a promoção de arquivamento, a esta caberá, na linha do que prevê o art. 18 da Res. n. 87 do CSMPE, homologá-lo, em decisão passível de revisão futura em face de relevantes alterações do quadro processual, ou**

---

<sup>90</sup> Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.



**rejeitá-lo, determinando o cumprimento pelo mesmo membro ou por outro**, a depender da motivação do arquivamento e da apreciação que esta recebeu.

#### 2.3.4 Diligências anteriores ao requerimento (procuradores da República)

Assim como uma ação civil pública pode ser ajuizada sem um precedente inquérito civil, mas usualmente terá mais chance de êxito se for concebida e instruída a partir de uma prévia investigação ministerial, também o **cumprimento pode ser requerido pelo membro com atribuição logo que visualizado seu cabimento, oportunidade e conveniência, mas na maior parte dos casos tramitará judicialmente de modo mais célere e com mais efetividade se o requerimento for antecedido por algumas poucas diligências preparatórias**, sejam elas providenciadas no curso do procedimento de que trata o tópico anterior ou apenas por meio de simples pesquisas nos bancos de dados e sistemas disponíveis ao Ministério Público Federal, pelo Sistema Nacional de Pedidos e Análise da estrutura SPPEA/ASSPADs<sup>91</sup>. Independente da forma, uma sucinta instrução prévia ao requerimento de cumprimento, via de regra, auxiliará o membro na definição da estratégia processual de atuação e na formulação dos pedidos necessários, sendo tanto mais justificada quanto mais relevante for a condenação a ser efetivada.

A identificação das pesquisas úteis depende, naturalmente, do caso concreto, mas um **roteiro mínimo** pode ser sugerido a partir das sanções que serão objeto de cumprimento, das ferramentas de pesquisa nos bancos de dados e dos serviços auxiliares especializados disponíveis aos membros do Ministério Público Federal.

O GT Efetivação, com apoio da 5ª CCR, está em tratativas com a SPPEA/PGR, a fim de viabilizar um campo específico para solicitação de “Pesquisa para efetivação da condenação em AIA” no SNP (Sistema Nacional de Pedidos), mediante o qual, após mera especificação da(s) sanção(ões) objeto de cumprimento, a ASSPAD elaborará um relatório básico de pesquisa, na linha do indicado neste **Manual**. Enquanto o cam-

---

<sup>91</sup> Para as informações e sugestões sobre as possibilidades de pesquisa nos sistemas e bancos de dados da estrutura SPPEA/ASSPADs apresentadas neste tópico, colaboraram de forma decisiva o procurador da República Vítor Souza Cunha, secretário adjunto da SPPEA, e os servidores Isaac Anderson Oliveira de Almeida, assessor-chefe da Assessoria Nacional de Perícia em Contabilidade e Economia, e Randolpho Coelho Balbão, assessor da ASSPAD/PRR4.



po ou o roteiro não forem criados, caberá ao membro solicitante da pesquisa efetuar o pedido nos termos a seguir orientados.

#### 2.3.4.1 Diligências preparatórias ao cumprimento das condenações ao ressarcimento dos danos, multa civil ou perda dos valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio

Para o **cumprimento das sanções do ressarcimento do dano, da multa civil ou da perda de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio**, que deve, a princípio, observar o procedimento previsto nos arts. 520 a 527 (cumprimento provisório ou definitivo da sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa), o CPC, no **art. 524**, exige que o requerimento seja instruído com o “**demonstrativo discriminado e atualizado do crédito**” (*caput*) e, “**sempre que possível**”, contenha a “**indicação dos bens passíveis de penhora**” (inciso VII). Esse procedimento, vale observar, pressupõe que a condenação seja líquida, regra nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, em que o dano a ser ressarcido, a multa civil e os valores ilicitamente acrescidos costumam constar expressamente da parte dispositiva da sentença ou, por remissão desta, da respectiva fundamentação, após terem sido expressamente referidos ou requeridos desde a inicial. Se assim não for, normalmente será necessária liquidação nos termos dos arts. 509 a 512 do CPC, que não será analisada nesta primeira edição deste *Manual e Roteiro*.

“O **demonstrativo discriminado e atualizado do cálculo** de que trata o *caput* do art. 524 deverá indicar: a) o índice de correção monetário adotado; b) os juros aplicados e as respectivas taxas; c) o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados; d) a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso. Assim, sempre que depender o demonstrativo de simples correção monetária e juros, hipótese mais frequente, ela poderá ser providenciada pelo próprio membro ou sua assessoria, valendo-se do *Sistema Nacional de Cálculos*<sup>92</sup>. Se, por exceção, o demonstrativo exigir cálculos mais elaborados, poderá ser obtido com apoio da assessoria pe-

---

<sup>92</sup> Para efetuar o cálculo pelo sistema do MPF é necessário acessar o Sistema Nacional de Cálculo do MPF, disponível na Intranet em mais sistemas → Cálculo e consultar o Manual de Cálculos do MPF em <[http://midia.pgr.mpf.mp.br/publicacoes/Manual\\_de\\_calculos/Manual\\_de\\_C%C3%A1lculos\\_ONLINE.pdf](http://midia.pgr.mpf.mp.br/publicacoes/Manual_de_calculos/Manual_de_C%C3%A1lculos_ONLINE.pdf)>. O Conselho da Justiça Federal também disponibiliza ferramenta eletrônica de fácil utilização no endereço <<http://www.cjf.jus.br/phpdoc/sicom/tabelaCorMor.php>>.

ricial do Ministério Público Federal, por meio de solicitação de parecer pericial pelo Sistema Pericial. Nos cálculos em que a multa civil tenha sido fixada com base na remuneração percebida pelo agente na época dos fatos, o valor poderá ser obtido por requisição dirigida para o órgão ao qual era(é) vinculado o agente.” Para elaboração do cálculo será determinante a correta identificação do termo inicial e final a partir do contexto fático-processual e do *quantum* devido originalmente, que poderá estar disponível nos autos (por exemplo, cálculo previamente efetuado pelo TCU do dano a ser ressarcido) ou demandar diligências ministeriais simples, como no caso de a multa civil ter sido fixada com base na remuneração percebida pelo agente à época dos fatos (hipótese prevista no art. 12, III, da LIA, para os atos de improbidade violadores dos princípios da Administração), cujo valor poderá ser obtido por requisição dirigida para o órgão ao qual era(é) vinculado o agente.

A **indicação dos bens passíveis de penhora** (art. 524, VII, do CPC), justificada principalmente nas condenações ao pagamento de valores mais expressivos, se viabiliza a partir de “**pesquisa patrimonial**” solicitada via Sistema Nacional de Pedidos de Pesquisa à SPPEA/ASSPAD, disponível na *intranet* do MPF, espécie de pesquisa bastante usual e que a SPPEA/PGR, segundo informado ao GT Efetivação, planeja automatizar em breve, por meio da inclusão de mais opções no Relatório de Pesquisa Automático.

Enquanto não for automatizada essa pesquisa, é necessário que, na solicitação, além do CPF e/ou CNPJ do(s) executado, o membro solicitante assinala os campos “qualificação”, “rastreamento societário”, “automóveis”, “embarcações”, “aeronaves”, “informações eleitorais” e “outros”, especificando, na observação a finalidade “pesquisa patrimonial para subsidiar fase de cumprimento de condenação por improbidade administrativa por ressarcimento de danos, multa civil e/ou perda de bens e valores ilícitamente acrescidos”. No campo “outros”, pode-se solicitar consulta ao sistema CENSEC, a fim de verificar se o condenado conferiu poderes, por meio de procurações, para adquirir ou alienar bens móveis ou imóveis. Caso a pesquisa indique que constam procurações relacionadas ao pesquisado, como o sistema não apresenta o conteúdo do instrumento da procuração, será necessário oficiar ao cartório respectivo, para requisitar o documento.

Essa pesquisa retornará, dentre outros, os seguintes dados patrimoniais vinculados ao CPF/CNPJ dos condenados: automóveis, da base RENAVAN/DENATRAN; aeronaves, da base SACI/ANAC; bens declarados à Justiça Eleitoral pelos candidatos, da base TSE, e ações ou cotas de empresas, com especificação do capital social e da cota

do sócio, exceto de sociedade anônima, da base da Receita Federal. Mediante solicitações específicas (indicadas no campo “Observação”), em algumas unidades estaduais da ASSPAD, a depender dos convênios e acordos de cooperação locais, a pesquisa ainda pode retornar informações sobre imóveis constantes dos Cartórios de Registro Imobiliário, imóveis cadastrados nos sistemas das empresas de energia, água e gás, bem como sobre imóveis reformados (base CREA) e sobre trânsito de semoventes, como gado (base da agência de defesa agropecuária). Informações mais detalhadas, como matrícula do imóvel, dependem, muitas vezes, de ofício requisitório do procurador, necessidade indicada no relatório de pesquisa, quando for o caso. Havendo indícios de que o executado é proprietário, possuidor rural ou responsável direto por imóveis rurais, é possível solicitar a todas as unidades ASSPADs informações no sistema SICAR (Sistema do Cadastro Ambiental Rural) que fornecem mais elementos sobre a propriedade de fato desses bens. Ainda é possível solicitar às ASSPADs informações sobre existência de autorização para explorar atividade minerária.

Se a pesquisa patrimonial retornar bens adquiridos no período da prática ímproba cuja perda não foi determinada de modo individualizado na sentença, tendo havido apenas uma condenação genérica à “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio”, caberá ao membro analisar o possível cabimento de liquidação de sentença pelo procedimento comum, ante a necessidade de se alegar e provar fato novo (art. 509, II, do CPC), qual seja, de que o específico bem identificado foi acrescido ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo. Nessa análise, vale considerar que a reversão desses bens se dará em favor do ente lesado por expressa disposição do art. 18 da LIA.

O Ministério Público Federal não dispõe de acesso direto a dados sobre valores depositados em instituições financeiras, inviabilizando, assim, a indicação de dinheiro para penhora desde a petição inicial pelo cumprimento. A única informação disponível diretamente ao Ministério Público Federal, nesse assunto, é com quais instituições financeiras o executado mantém relações (sistema CCS), de pouca utilidade para a efetivação em análise.

Por essa razão, especialmente quando a pesquisa patrimonial não retornar bens que possam ser indicados à penhora na petição que requerer o cumprimento (art. 524, VII, do CPC), ou o valor correspondente ficar aquém do que seria necessário a garantir a execução, **caberá ao membro avaliar, com atenção, a conveniência/necessidade de requerer**, desde esse primeiro momento, **bloqueio ou indisponibilização de ativos**

**financeiros via BACENJud**, ferramenta disponível apenas ao Poder Judiciário e que se viabiliza sem ciência prévia do executado.

**Em favor desse requerimento**, que encontra base legal específica no art. 854 do CPC<sup>93</sup>, vale observar que dinheiro em depósito ou aplicação financeira é o primeiro dos bens na ordem de prioridades estabelecida pela lei para a penhora (art. 835, I, do CPC), bem como que a indisponibilidade facilmente se converte em penhora e que, a partir desta, o juízo da execução pode determinar a transferência do montante para conta vinculada à execução (art. 854, §5º, do CPC). Trata-se, por essas razões, de ferramenta de grande utilidade para assegurar efetividade à execução em tempo diminuto, justificando que seja considerada inclusive quando a pesquisa retorna bens passíveis de penhora, notadamente quando o membro identifica, pelo perfil do executado ou outras circunstâncias dos autos (gravidade e modo de operacionalização da conduta ímproba, por exemplo), risco concreto de frustração da execução por ato do executado. Ademais, o STJ já decidiu, no julgamento de recurso especial em regime de recursos repetitivos<sup>94</sup>, que o “após o advento da Lei nº 11.382/2006, o Juiz, ao decidir acerca da realização da penhora *on line*, não pode mais exigir a prova, por parte do credor, de exaurimento de vias extrajudiciais na busca de bens a serem penhorados”.

Em sentido contrário, ou seja, **contrariamente ao pedido de bloqueio desde o requerimento inicial do cumprimento**, vale observar que, havendo bens passíveis de penhora em valor suficiente a garantir a execução, a depender do perfil do executado e das circunstâncias do processo, a medida poderá ocasionar transtornos relevantes e desproporcionais e se mostrar desnecessária. Ademais, o procedimento estabelecido nos arts. 523 e seguintes prevê, como primeiro ato, a intimação do executado para pagar o devido em 15 dias, com previsão de multa de dez por cento para a hipótese de não ser efetuado tempestivamente o pagamento voluntário (§1º), pelo que a opção pelo requerimento de bloqueio via BacenJud merece ser visualizada como excepcional, reservada para as hipóteses em que o contexto dos autos e a pesquisa patrimonial a justificar.

---

<sup>93</sup> “Art. 854. Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou em aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exequente, sem dar ciência prévia do ato ao executado, determinará às instituições financeiras, por meio de sistema eletrônico gerido pela autoridade supervisora do sistema financeiro nacional, que torne indisponíveis ativos financeiros existentes em nome do executado, limitando-se a indisponibilidade ao valor indicado na execução.” (A disciplina da medida consta dos nove parágrafos do artigo.)

<sup>94</sup> [REsp1.112.943/MA](#), Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, j. em 15/9/2010, DJe 23 nov. 2010.

**Independentemente de ser ou não requerido o bloqueio de valores via BacenJud desde o primeiro momento**— que, vale lembrar, dependerá sempre de deferimento do juízo que o analisará à luz de todo o contexto processual, incluindo a natureza do cumprimento e as condições do executado—, **quando a pesquisa retornar bens passíveis de penhora de valor suficiente a garantir a execução, a indicação deles na petição do cumprimento**, observada a ordem legal<sup>95</sup>, **cumprirá duas funções importantes** na efetividade do cumprimento requerido na petição: **evitar dilapidação patrimonial** por configurar mais facilmente fraude à execução, **e servir de estímulo para que o executado pague o débito**, no prazo de 15 dias, como prevê o art. 523, no intuito de evitar a penhora e a subsequente alienação por expropriação.

**Se o executado não efetuar o pagamento dentro do prazo legal, abre-se nova oportunidade ao Ministério Público Federal**— então mais justificada, pois amparada na inação do executado e com o acréscimo de dez por cento ao montante devido, como determina o §1º do art. 523, §1º, do CPC— **para ser requerido o bloqueio de ativos financeiros, via BacenJud**, com fundamento no art. 854 e na prioridade legal estabelecida no art. 835 do CPC, antes de se proceder à penhora dos bens indicados no requerimento inicial. O risco de se fazer o requerimento apenas neste momento processual é de que o executado, sabedor da atuação ministerial, tenha transferido suas disponibilidades em dinheiro para outra pessoa, a fim de evitar que fossem alcançadas pela execução.

Frustrada a atividade executiva à luz da técnica processual expropriatória (penhora e alienação de bens) prevista nos arts. 523 e ss., caberá ao membro identificar se há outra

---

<sup>95</sup> Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem: I— dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira; II— títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal com cotação em mercado; III— títulos e valores mobiliários com cotação em mercado; IV— veículos de via terrestre; V— bens imóveis; VI— bens móveis em geral; VII— semoventes; VIII— navios e aeronaves; IX— ações e quotas de sociedades simples e empresárias; X— percentual do faturamento de empresa devedora; XI— pedras e metais preciosos; XII— direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e de alienação fiduciária em garantia; XIII— outros direitos.



medida judicial capaz de assegurar a efetivação da condenação, com amparo na abertura legislativa para a atipicidade das formas executivas contida no art. 139, IV, do CPC<sup>96</sup>.

**Resumidamente**, as diligências antes sugeridas são estas:

- 1) elaboração do demonstrativo de cálculo, exigido pelo art. 524, caput, do CPC, referente aos valores devidos a título de ressarcimento dos danos, multa civil e perda de valores ilicitamente acrescidos, considerando os elementos constantes dos autos para definição do *quantum* original e dos termos inicial e final, com correção monetária segundo a tabela da Justiça Federal aplicável às condenações em geral;
- 2) pesquisa patrimonial requerida via SNP-SPPEA para subsidiar a indicação de bens passíveis de penhora (art. 524, VII, do CPC), bem como a análise quanto à necessidade de requerer bloqueio de ativos financeiros, via BacenJud, desde o requerimento inicial.

#### 2.3.4.2 Diligências preparatórias ao cumprimento das condenações à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

Como visto no **tópico 2.3.1** a efetivação de várias das sanções aplicadas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa não depende de execução judicial forçada, mas apenas de **atos judiciais executivos direcionados a terceiros que assegurem a eficácia do comando judicial**. O Ministério Público Federal pode contribuir decisivamente com a eficiência e efetividade desses atos com algumas diligências prévias ao requerimento de cumprimento que atentem às peculiaridades da efetivação dessas sanções, destacadas no **tópico 2.3.3**, e pouco exigem dos membros, dado que viabilizadas por meio de pesquisas por eles solicitadas à SPPEA/ASSPADs,

---

<sup>96</sup> “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”. Para aprofundar, v. MARINONI, ARENHART e MITIDIERO, *Novo curso de processo civil*, cit., v. 2, p. 775 (“Uma luz no fim do túnel. A abertura do sistema de proteção dos créditos à atipicidade das formas executivas”) *et passim*.



por meio do Sistema Nacional de Pedidos (SNP-SPPEA), disponível na *intranet* institucional.

Para efetivação da **condenação à perda da função pública**, interessa, como visto no **tópico 1.3.3.2**, identificar se o agente exerce atualmente algum cargo, emprego ou função pública.

Para tanto, é suficiente que o membro solicite pesquisa ao SNP-SPPEA, informando o CPF do condenado à perda da função pública e assinalando os campos “qualificação”, “vínculos empregatícios” e “outros”, especificando, no campo “Observação”, a finalidade “Pesquisa sobre cargo(s), emprego(s) ou função(ões) pública(s) atualmente exercidos(as) pela(s) pessoa pesquisada (CPF n. ... ) para o fim de subsidiar fase de cumprimento de condenação à perda da função pública aplicada na ação de responsabilização por improbidade administrativa acima identificada”.

Para efetivação da **condenação à suspensão dos direitos políticos**, interessa, como visto no **tópico 1.3.3.3**, identificar o domicílio eleitoral atual do condenado para direcionar ao Tribunal Regional Eleitoral correspondente o ofício do juízo destinado a efetivar a suspensão, bem como o número do respectivo título eleitoral. Para tanto, é suficiente que o membro solicite pesquisa ao SNP-SPPEA, informando o CPF do condenado à suspensão dos direitos políticos e assinalando os campos “qualificação” e “informações eleitorais” especificando, no campo “Observação”, a finalidade “pesquisa sobre o domicílio eleitoral atual da pessoa pesquisada, CPF n..., e do número do respectivo título eleitoral, para subsidiar fase de cumprimento de condenação à suspensão dos direitos políticos aplicada na ação de responsabilização por improbidade administrativa acima identificada”.

Para a efetivação da **condenação à proibição de contratar com o Poder Público**, interessam dois tipos diferentes de informação:

- 1) a identificação de pessoas jurídicas das quais seja sócio majoritário o agente ímprobo condenado à proibição de contratar com o Poder Público, em razão da proibição indireta expressamente prevista nos incisos do art. 12 das LIA (“proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou **indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário”);

- 2) os contratos com o Poder Público atualmente em fase de execução firmados com as pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas (ou seja, expressamente mencionadas na condenação) à proibição de contratar com o Poder Público, bem como aqueles firmados com as pessoas jurídicas das quais seja(m) sócio(s) majoritário(s) o(s) agente(s) ímprobo(s) condenado(s) diretamente.

Para obter tais informações, o membro precisará solicitar pesquisa ao SNP-S-PPEA, informando, no rol de pesquisados, o(s) CPF(s) e/ou CNPJ(s) de todos os condenados à proibição de contratar com o Poder Público, assinalando os campos “qualificação” e “rastreamento societário” e especificando, no campo “Observação”, a seguinte finalidade: “Pesquisa destinada a subsidiar fase de cumprimento de condenação à proibição de contratar com o Poder Público aplicada em ação de responsabilização por improbidade administrativa pela qual se necessita identificar: 1) as pessoas jurídicas das quais figure como sócio majoritário quaisquer das pessoas físicas ou jurídicas indicadas acima como ‘pesquisados’, com especificação dos respectivos objeto social e quadro societário (identificação dos sócios, do capital social e da cota do sócio majoritário; 2) os contratos atualmente em execução com o Poder Público firmados pelas pessoas físicas e jurídicas especificadas na qualificação dos pesquisados e com as pessoas físicas ou jurídicas que forem identificadas na pesquisas em razão do item 1 (cujos sócios majoritários estão indicados dentre os pesquisados)”.

Para o rastreamento societário, o membro também pode providenciar diretamente, ou seja, sem necessidade de requisição à ASSPAD, um Relatório de Pesquisa Automático (RPA), por meio de um *link* específico no SNP<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> O Relatório de Pesquisa Automático – RPA foi desenvolvido pela SPPEA/PGR para permitir a realização de pesquisas diretamente pelos gabinetes sem a necessidade de enviar o pedido via SNP para a ASSPAD local, imprimindo maior celeridade e autonomia às pesquisas realizadas pelos membros e suas assessorias. Esse relatório oferece ao membro do Ministério Público Federal e servidores a realização de pesquisa na base de dados de CPF/CNPJ da Receita Federal do Brasil, resgatando dados de qualificação, endereço e rastreamento societário, da RAIS, permitindo obter também, com atualização mais espaçada, informações sobre vínculos empregatícios, do SISOBI, identificando óbitos, do Cadastro Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, trazendo dados cadastrais dos eleitores, e no CADÚNICO, disponibilizando dados do cadastro e das famílias inscritas no cadastro. Para o rastreamento societário, a confiabilidade do RPA é elevada, no mesmo nível das demais pesquisas solicitadas manualmente via SNP; para as demais informações, a solicitação manual é mais confiável.

**As informações obtidas quanto às pessoas jurídicas (CNPJs) que têm como sócios majoritários as pessoas físicas ou jurídicas condenadas diretamente à proibição de contratar com o Poder Público** (item 1, acima) **servem para instruir**, com fundamento na expressa extensão contida nos incisos do art. 12 da LIA, **o pedido de inclusão no CNCIAI daqueles CNPJs**, nos mesmos termos da inclusão a ser requerida dos CPFs e CNPJs das pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas à mesma sanção. Sobre essa extensão, v. [tópico 1.3.3.7](#) do *Manual*.

**Idêntico raciocínio se aplica às condenações à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.** Em relação a elas, entretanto, importa anotar que enquanto não for providenciada a alimentação de forma automatizada das informações constantes do CNCIAI nos bancos de dados apropriados da Receita Federal e das instituições financeiras que oferecem crédito subsidiado (vale dizer, com benefícios ou incentivos creditícios, para utilizar a terminologia do art. 12 da LIA), a exemplo do que faz a CGU quanto à proibição de contratar com o Poder Público, **a efetivação dessas outras condenações continuará dependendo, de regra, da comunicação formal tradicional: por ofício do juízo da execução à Receita Federal e ao Banco Central**, que a circulariza para os demais bancos, como visto no [tópico 1.3.3.6](#). No intuito de dispensar tais providências, reconhecidamente ineficientes, o GT Efetivação e a 5ª CCR seguem empenhados em assegurar a alimentação automatizada em referência, por meio de termos de cooperação a serem assinados com a Receita Federal, o BACEN e os principais bancos de fomento, que determinarão a alteração deste *Roteiro* tão logo assinados.

Retornando à providência sugerida quanto à **inclusão no CNCIAI de pessoas jurídicas não expressamente mencionadas na condenação**, como consequência da proibição indireta de que trata o art. 12 da LIA, que se afasta da prática usual, convém desenvolver uma fundamentação específica, na petição inicial do cumprimento, para a qual este *Manual* contribui, nos termos sustentados no [tópico 1.3.3.7](#). Neste caso, interessa ao GT Efetivação e à 5ª CCR monitorar os resultados dessa estratégia de atuação, pelo que solicitam aos membros que a adotarem que comuniquem a acolhida ou não dessa inclusão decorrente da proibição indireta ao GT, com envio de informações para o e-mail [GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br](mailto:GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br).

Especificamente quanto à **proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais**, cuja efetivação é ainda mais difícil que a da proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios segundo apurou o GT, pelas razões abordadas no [tópico 1.3.3.6](#), uma outra di-

ligência específica poderá se mostrar útil ou necessária após consideradas pelo membro com atribuição para o cumprimento as peculiaridades do caso – notadamente a acentuada gravidade da conduta ímproba e a probabilidade de que venha a se repetir, se não for adequadamente sancionada: requisitar da Receita Federal informações sobre benefícios ou incentivos fiscais usufruídos pela pessoa física ou jurídica condenada. Constatado o tratamento tributário privilegiado ao contribuinte condenado, poderá se justificar requerimento específico dirigido pelo Ministério Público Federal ao juízo da execução para que determine à Receita Federal a cessação desse tratamento pelo período de proibição determinado na condenação. Tal determinação possui, na percepção do GT, melhores condições de se efetivar que a mera comunicação formal da proibição, visto não dispor a Receita Federal de banco de dados apropriado para armazenar tal informação. Tratando-se, essa providência, de estratégia de atuação potencialmente útil para o aprimoramento da atuação institucional na efetivação das condenações alcançadas pelo Ministério Público Federal nas ações de responsabilização por improbidade administrativa mas que foge à praxe ordinária, serão necessárias avaliações institucionais futuras quanto ao seu acerto e efetividade. Por isso, solicitam o GT e 5ª CCR que o (in)sucesso da estratégia seja comunicado pelo membro que a adotar por meio do e-mail [GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br](mailto:GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br).

Por fim, **as informações obtidas sobre os contratos firmados por todas as pessoas físicas e jurídicas com o Poder Público** (item 2, da pesquisa sugerida por meio do SNP-SPPEA) **servem a fornecer para o membro um panorama das relações jurídicas mantida por essas pessoas com a Administração Pública, para aquelas hipóteses de maior gravidade da conduta ímproba ou probabilidade de que seja reiterada ou difundida.** A partir desse panorama, **poderá o membro avaliar se**, na fase de cumprimento, além de promover a inclusão no CNCIAI (que só produz efeitos para impedir novas contratações), **se justificará alguma outra providência ministerial em face dos contratos em execução com amparo no que dispõe o art. 55, XIII, da Lei n. 8.666/1993**<sup>98</sup> (ver, a propósito, o **tópico 1.3.3.5**), seja para promover sua rescisão ou, mais fácil, para evitar prorrogação do contrato dado que a condenação retira do contratado uma das condições de habilitação que deve manter durante toda a execução. Qualquer dessas providências, por se desviarem do usual e pelas consequências potencialmente graves que poderão ocasionar para a consecução

---

<sup>98</sup> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

do objeto do contrato, dependerão de prévia e criteriosa análise do membro à luz da situação concreta, para o que contribuem os aspectos destacados no tópico antes referido, bem como de requerimento especificamente fundamentado ao juízo da execução.

**Resumidamente**, são as seguintes as diligências sugeridas neste tópico, de acordo com a sanção objeto de cumprimento:

Sanção	Diligências sugeridas
<b>Perda da função pública</b>	Pesquisa via SNP-SPPEA, por meio de solicitação à ASSPAD, para identificar cargo, emprego ou função atualmente ocupado pelo agente condenado.
<b>Suspensão dos direitos políticos</b>	Pesquisa via SNP-SPPEA, por meio de solicitação à ASSPAD, para identificação do domicílio eleitoral atual de modo a direcionar adequadamente o ofício do juízo.
<b>Proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios</b>	Pesquisa via SNP-SPPEA, por meio de solicitação à ASSPAD ou diretamente, pelo Relatório de Pesquisa Automático, para identificação das pessoas jurídicas que têm como sócio majoritário pessoa física ou jurídica condenada diretamente no título judicial (em atenção à proibição indireta de que trata o art. 12 da LIA) de modo a promover a proibição em face de todas, via inclusão no CNCIAI ou comunicação formal da condenação.
<b>Proibição de contratar com o Poder Público</b>	Pesquisa via SNP-SPPEA para identificar contratos em execução com o Poder Público, para analisar o cabimento de providências específicas na fase de cumprimento em relação a eles, com fundamento na exigência de manutenção das condições de habilitação exigidas (art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993). Justificável apenas nos casos de maior gravidade ou probabilidade de reiteração.
<b>Proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais</b>	Requisição de informações junto à Receita Federal quanto a benefícios ou incentivos fiscais recebidos pelas pessoas físicas ou jurídicas condenadas para analisar cabimento de providências específicas em face da situação tributária apurada. Justificável apenas nos casos de maior gravidade da conduta ímproba e necessidade desse sancionamento para eficazmente prevenir a repetição das condutas.

## 2.4 REQUERIMENTO PELO CUMPRIMENTO

Adotadas ou não as providências prévias sugeridas no tópico anterior, o requerimento é essencial para o cumprimento e deve, a princípio, ser promovido dentro do prazo de 60 dias após a ciência de hipótese que enseja o seu cabimento, aplicando-se analogicamente o que dispõe o art. 15 da LACP<sup>99</sup>.

A peça deve ser elaborada segundo a **estrutura de petição inicial**, dirigida ao mesmo juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição (art. 516, II, do CPC) e observadas as peculiaridades do cumprimento que se iniciará.

**Após o endereçamento ao juízo competente, a identificação do processo** (pelo número da ação, que será determinante para justificar a distribuição ao juízo especificado) **e a indicação expressa de se tratar de peça pela qual o Ministério Público Federal promoverá o cumprimento de sentença** (provisório, definitivo parcial ou definitivo) em face dos **executados nominados, a peça pode ser estruturada nestes tópicos:**

- I. Síntese do processo, conteúdo da condenação e sua exigibilidade;
- II. Do cumprimento das condenações a pagar quantia certa;
- III. Do cumprimento das demais condenações;
- IV. Requerimentos.

Para cada um desses tópicos, impende considerar alguns aspectos, abordados na sequência. Os modelos de peças, em anexo, reproduzem a estrutura sugerida e auxiliarão na compreensão das sugestões adiante apresentadas.

### I. Síntese do processo, conteúdo da condenação e sua exigibilidade

Nesse tópico interessa:

Descrever os dados essenciais da ação ajuizada (por quem, em face de quem, quando e qual objeto) e o resumo do trâmite relevante para definição do conteúdo da

---

<sup>99</sup> Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.



condenação (sentença de procedência/improcedência, reformada ou não pelos tribunais que julgaram as apelações e recursos extraordinários), transcrevendo ao fim do relato o conteúdo da condenação que será objeto do cumprimento.

Destacar a ocorrência de trânsito em julgado total ou parcial (neste caso, fundamentando seu cabimento<sup>100</sup>) ou a pendência de recurso desprovido de efeito suspensivo a viabilizar o cumprimento provisório.

## II. Do cumprimento das condenações a pagar quantia certa

Neste tópico, cumpre registrar que a efetivação das condenações ao ressarcimento do dano, ao pagamento de multa civil e a perda de *valores* ilicitamente acrescidos ao patrimônio observa o procedimento dos arts. 520 a 522 (cumprimento provisório) e arts. 523 a 527 (cumprimento definitivo, parcial ou integral) do CPC. O procedimento de cumprimento da condenação à perda de bens específicos ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo dependerá das peculiaridades do caso: de regra, o dos arts. 523 e ss., se o bem foi comprado com dinheiro ilícito, a ser objeto de apropriação; ou o previsto no art. 538, se houve apropriação indevida de bem específico, de titularidade do ente lesado, em favor do qual cabe a reversão de que trata o art. 18 da LIA e que é o legitimado ordinário para o correspondente cumprimento judicial de entrega do bem.

Tratando-se de cumprimento parcial definitivo em processos físicos, aplica-se o art. 522, CPC em razão da necessidade de formação de novos autos. Nesse caso, impende referir as peças processuais juntadas em atenção à exigência legal do parágrafo único do art. 522 do CPC.

Na sequência, impõe-se atentar ao que dispõe o art. 524, do CPC para **indicar os valores a serem objeto da execução segundo o demonstrativo discriminado e atualizado de cálculo**, que deverá instruir a inicial como anexo, ou constar de seu próprio corpo, observadas as especificações exigidas pelos incisos do referido artigo.

Se efetuada a pesquisa patrimonial sugerida no tópico anterior, **interessa indicar, desde logo, os bens passíveis de penhora**, em atenção ao disposto no art. 524, VII,

---

<sup>100</sup> Valendo-se, para tanto, dos subsídios desenvolvidos no [tópico 4.7 do Manual](#).

do CPC, e para prevenir fraude à execução e estimular o executado a pagar, para evitar a penhora desses bens.

É neste tópico que se deve consignar a opção do procurador da República quanto a promover o cumprimento do ressarcimento do dano ou, fundamentadamente (v. a propósito, o **tópico 1.4.3** do **Manual**), provocar o ente lesado (titular do crédito) a fazê-lo.

Também aqui terá lugar a **indicação da destinação a ser dada aos montantes a serem pagos pelo executado**, a saber:

- ressarcimento dos danos e reversão dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio (se promovido na promoção ministerial do cumprimento) necessariamente em favor do ente lesado (art. 18 da LIA);
- multa civil a ser revertida para o Fundo dos Direitos Difusos (indicando as orientações para preenchimento da respectiva guia de recolhimento<sup>101</sup>) ou, fundamentadamente, para depósito em conta judicial vinculada ao cumprimento, para subsequente destinação à finalidade específica de combate à corrupção, como sugerido no **tópico 1.3.3.1** do **Manual**;
- perda dos valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio, a reverter para o ente lesado (aplicando-se, por extensão, o art. 18 da LIA), para o FDD ou para a finalidade específica indicada referida, a depender das peculiaridades do caso.

Em se tratando de **cumprimento provisório**, cumprirá ao membro decidir se é ou não **conveniente estrategicamente a suspensão do cumprimento logo após a penhora** ou desenvolver desde logo **fundamentação específica quanto à dispensabilidade de caução** ao caso, seja por ser o Ministério Público o exequente, seja também por se tratar, se for este o caso, de provisoriedade decorrente apenas da pendência do agravo do art. 1.042, a teor da dispensa prevista no art. 521, III, do CPC. Sobre possível suspensão do cumprimento e (des)necessidade de caução, v. **tópico 1.4.6.1** do **Manual**. Poderá ser preferível não abordar a questão na petição inicial.

---

<sup>101</sup> Recolhimento disciplinado pela **Res. n. 30/2013**, do Presidente do Conselho Gestor do FDD.

### III. Do cumprimento das demais condenações

Quanto às **demais condenações**, que se efetivam por meio de atos judiciais de natureza executiva dirigidos a terceiros, **interessa especificar, em um tópico próprio da petição do cumprimento, sucintamente, quais atos do juízo são necessários para efetivar cada uma delas**, no intuito de contribuir com a respectiva correção, eficiência e máxima eficácia. A especificação será mais precisa se precedida das diligências sugeridas no tópico anterior, consideradas nas orientações seguintes.

Para o cumprimento da condenação à **perda da função pública**, interessa referir o(s) cargo(s), emprego(s) ou função atualmente ocupado pelo agente condenado (identificado em pesquisa no sistema SPPEA-ASSPAD) e consignar que a efetivação dessa condenação se viabiliza pela adequada comunicação do conteúdo da condenação ao dirigente do órgão ou ente do respectivo quadro de pessoal.

Para o cumprimento da condenação à **suspensão dos direitos políticos**, interessa referir o atual domicílio eleitoral do condenado e apontar a necessidade de dirigir a comunicação da condenação ao correspondente Tribunal Regional Eleitoral, a teor do art. 71, §2º, do Código Eleitoral.

Para o cumprimento da **proibição de contratar com o Poder Público**, importa referir na peça a importância da **correta alimentação do CNCIAI** (Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidades, disciplinado pela Res. n. 44 do CNJ) **com todos os dados essenciais da condenação** (CPF/CNPJ, tempo de proibição e data inicial), visto que é a partir desse cadastro, por meios automatizados, que esses dados são transferidos ao CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, no qual se concentram nacionalmente todas as informações sobre proibições dessa natureza por força do que dispõem o art. 23 da Lei Anticorrupção<sup>102</sup> e o art. 43 do respectivo regulamento<sup>103</sup>. Devidamente inserida a proibição de contratar

---

<sup>102</sup> Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei n. 8.666, de 21/6/1993.

<sup>103</sup> Decreto n. 8.420/2015 Art. 43. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS conterá informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera federativa, *entre as quais*: [...]. (Rol exemplificativo.)

com o Poder Público no CEIS, resta assegurada a máxima efetividade possível a essa condenação, dado que todas as contratações, de todas as esferas da Administração Pública devem, a princípio, ser precedidas de consulta nesse cadastro que, instituído pelo Poder Executivo Federal como expressamente dispõe o art. 23 da LAC, é gerenciado pela Controladoria-Geral da União, que providencia periodicamente a busca automatizada dos dados do CNCIAI.

Em razão dessa rotina administrativa consolidada, é desnecessário o encaminhamento de ofício à CGU, tendo o GT Efetivação sido informado pela CGU, a propósito, que esses ofícios são desconsiderados em razão da alimentação automatizada do CNCIAI, supondo-se, em atenção à disciplina do CNJ, adequadamente alimentado, o que lamentavelmente não ocorre em todos os casos. Daí ser essencial que o Ministério Público Federal não apenas promova, como fiscalize, a adequada alimentação do CNCIAI, conferindo, após o requerimento, se as informações foram efetiva, correta e completamente inseridas. A ausência de indicação correta do CNPJ condenado, por exemplo, torna completamente ineficaz a condenação e todo o trabalho institucional que foi empenhado para alcançá-la.

Para efetivar a **proibição indireta** determinada pelo art. 12 da LIA, importa que o membro, na petição pelo cumprimento, solicite a **inclusão no CNCIAI** da proibição de contratar com o Poder Público não apenas das pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas no título executivo judicial, como **também das pessoas jurídicas das quais aquelas sejam sócias majoritárias**. Para tanto, a pesquisa sugerida no tópico anterior é imprescindível, devendo instruir a peça do requerimento.

Como ainda não há aproveitamento dos dados do CNCIAI pela Receita Federal e demais autoridades fiscais brasileiras, nem pelo sistema financeiro nacional, dos quais depende a efetivação da **proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, a efetivação dessas condenações ainda depende de comunicações formais escritas, de questionável efetividade ou eficácia. Assim, enquanto não viabilizados meios automatizados de apropriação e tratamento dos dados referentes a essas condenações, a exemplo do que ocorre com a proibição de contratar com o Poder Público por diligência da CGU na alimentação do CEIS (objetivo para o qual o GT Efetivação e a 5ª CCR têm se empenhado), **persiste a necessidade de envio de ofícios do juízo, com todos os dados necessários à efetivação da condenação**

**(CPF/CNPJ dos condenados, conteúdo e prazo da condenação, com data inicial e final)<sup>104</sup>**, direcionados, no mínimo:

- a) para a Receita Federal, no que respeita à proibição de receber benefícios fiscais, e
- b) para os principais bancos de fomento do país, vale dizer, os que oferecem crédito subsidiado (benefícios ou incentivos creditícios, nos termos da LIA): Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste (BNB), e para o Banco Central do Brasil (BACEN) que, segundo informado ao GT-Efetivação, “circulariza” eletronicamente a informação para todo o sistema financeiro nacional.

Para tais comunicações, **importa requerer ao juízo da execução que a ordem de proibição não se refira apenas às pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas no título executivo judicial**, mas, a exemplo do que antes referido quanto à proibição de contratar com o Poder Público, **também às pessoas jurídicas das quais aquelas pessoas são sócias majoritárias, por força da expressa proibição indireta de que trata o art. 12 da LIA.**

Considerando que a percepção do GT Efetivação é de que essas comunicações formais são de baixíssima eficácia, contribuirá para a aferição da efetividade dessa estratégia institucional (e conseqüente análise para revisão ou aprimoramento) se o membro que promover o cumprimento requerer ao juízo que, por ocasião da comunicação da condenação, determine aos destinatários que informem as providências que forem adotadas para cumprimento da ordem, por exemplo, a indicação dos bancos de dados em que forem inseridas às informações de proibição ou da forma adotada para assegurar a respectiva efetividade. Se houver tais determinações e forem respondidas, o GT solicita o envio das respostas para o e-mail [GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br](mailto:GT-efetivacao-5ccr@mpf.mp.br).

**Apesar da atual inutilidade da inclusão no CNCIAI para efetivar as condenações na proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, importa**

---

<sup>104</sup> Em reunião com o GT Efetivação, noticiaram representantes dos bancos de fomento que ofícios dos juízos de execução noticiando condenações à proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios sem todas as informações imprescindíveis à produção dos efeitos a que se destinam (número de CPF ou CNPJ, indicação da data inicial e final da proibição, ou inicial e prazo da condenação) são desconsiderados.

**requerê-la**, como de todas as outras sanções, para que, tão logo viabilizada a utilização desses dados de modo automatizado, a base já esteja adequadamente alimentada.

Providências específicas vislumbradas no tópico anterior para determinados casos em atenção à maior gravidade da prática de improbidade ou ao risco de que persista ou se repita, como o requerimento para determinação judicial proibindo a prorrogação de contratos com o Poder Público ou a continuidade de determinado tratamento fiscal favorecido, dependem de fundamentação específica.

Por fim, vale registrar ser usual se providenciar, também, comunicação ao Tribunal de Contas da União acerca das condenações impostas nas ações em análise, muito embora não tenha o GT-Efetivação identificado uma específica razão que a justifique, tampouco existindo inconveniente ou impropriedade nessa providência, dado tratar-se do principal órgão de controle externo da estrutura federal.

#### IV. Dos requerimentos

Com amparo nos elementos e fundamentos trazidos nos tópicos anteriores, convém deduzir os requerimentos de modo mais sintético e objetivo, exemplificativamente nestes termos:

Ante o exposto, **requer o Ministério Público Federal:**

**1) Para o cumprimento das condenações a pagar (ressarcimento do dano e multa civil):**

**a) a intimação** do(a)s executado(a)s Fulano, Beltrano e Sicrano **para**, nos termos do art. 523 do CPC, **pagar, em 15 dias**, sob pena do acréscimo da multa de dez por cento de que trata o §1º desse artigo:

**a.1)** o valor de R\$ ..., referente ao ressarcimento do dano, por meio de depósito em conta judicial vinculada a este cumprimento em favor de [*especificar o ente lesado que será beneficiado pelo pagamento*], noticiando-o, tão logo efetivado o depósito, para que venha aos autos especificar o destino a ser dado ao recurso;

ou

**a.1)** o valor de R\$ ..., referente ao ressarcimento do dano, por meio de depósito direto no caixa único do Tesouro, por meio da competente GRU [*solução de mais*



*fácil implementação, mas que terminará por impedir, na prática, a efetiva usufruição do ressarcimento pelo ente lesado];*

**a.2)** o valor de R\$ ..., referente à multa civil, por meio de Guia de Recolhimento da União em favor do Fundo dos Direitos Difusos (FDD), preenchida nos termos da Res. n. 130/2013 do Presidente do Conselho Gestor do FDD;

ou

**a.2)** o valor de R\$ ..., referente à multa civil, por meio de depósito em conta judicial vinculada a este cumprimento em favor do Fundo dos Direitos Difusos, a ser futuramente utilizada para custeio de projeto destinado ao combate à corrupção e à improbidade administrativa selecionado pelo Comitê Gestor do FDD, observando os parâmetros do Termo de Cooperação Técnica firmado com o Ministério Público Federal [solução dependente de assinatura do referido termo de cooperação e de orientação específica da 5ª CCR];

**b)** vencido o prazo de que trata o art. 523, *caput*<sup>105</sup>, sem pagamento dos valores acima pelo(s) executado(a)(s), o bloqueio de ativos financeiros no montante total dos débitos acima especificados, acrescidos de dez por cento (art. 523, §1º, do CPC), via BacenJud, nos termos do art. 854 do CPC e Lei n. 11.383/2006, para possibilitar penhora de dinheiro, em depósito ou aplicação financeira, conforme a preferência legal estabelecida pelo art. 835, I, do CPC;

**c)** frustrado o bloqueio requerido no item anterior, ou realizado em montante inferior ao necessário, a penhora dos seguintes bens [*indicar os bens suficientes ao pagamento, dentre os arrolados junto à petição de requerimento, observando a ordem de preferência do art. 835 do CPC*];

ou, se inexistentes bens passíveis de penhora indicados pelo Ministério Público Federal, nos termos do art. 524, VII,

**d)** frustrado o bloqueio requerido no item anterior, a expedição de certidão narrativa do processo e do teor da decisão de que trata o art. 517, para fins de protesto como autoriza o dispositivo.

---

<sup>105</sup> A depender das circunstâncias do caso, em especial da gravidade da conduta ímproba e/ou do risco de evasão de recursos, somados à inexistência de bens passíveis de penhora, o requerimento para bloqueio poderá se justificar como primeiro pedido, antes mesmo da intimação do executado, como expressamente autoriza o art. 854 do CPC.

- e) após efetuado o pagamento, o bloqueio ou a penhora/expedição de certidão acima requeridos, nova vista ao Ministério Público Federal para manifestação sobre o andamento deste cumprimento.
- 2) Para o cumprimento das demais condenações [conforme as sanções aplicadas]:**
- a) a expedição de ofício ao [especificar o dirigente do órgão/ente do quadro de pessoal correspondente] para comunicá-lo do trânsito em julgado da sentença que impôs a perda da função pública ocupada pelo agente, qual seja o [especificar o cargo/emprego/função pública], determinando sua efetivação;
- b) a expedição de ofício ao TRE/XX para comunicá-lo do trânsito em julgado da sentença que impôs condenação de suspensão dos direitos políticos a [nome do executado], título de eleitor n. ..., por X anos, a contar de ...;
- c) a inclusão de todos os dados da condenação expressamente constantes do título executivo judicial no CNCIAI, com especial atenção às informações relacionadas ao CPF e CNPJ dos condenados, à data de início da proibição e ao prazo correspondente;
- d) a inclusão no CNCIAI da proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios das pessoas jurídicas [especificar os CNPJs] em relação às quais se identificou figurarem como sócias majoritárias as pessoas físicas ou jurídicas diretamente condenadas nas mesmas proibições, como determina o art. 12 da LIA (proibição direta);
- e) expedição de ofício à Receita Federal, comunicando do trânsito em julgado da condenação à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais imposta às pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas no título executivo judicial, como também às pessoas jurídicas das quais aquelas pessoas são sócias majoritárias, por força da expressa proibição indireta de que trata o art. 12 da LIA, com determinação para adoção das providências administrativas necessárias à efetivação dessas condenações em face de todas as pessoas por elas abrangidas, com expressa menção aos respectivos CPFs e CNPJs, bem como ao termo inicial e prazo da proibição;
- f) expedição de ofício ao Banco Central, ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES, ao BASA (Banco da Amazônia) e ao BNB (Banco do Nordes-

te), comunicando do trânsito em julgado da condenação à proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios imposta às pessoas físicas e jurídicas diretamente condenadas no título executivo judicial, como também às pessoas jurídicas das quais aquelas pessoas são sócias majoritárias, por força da expressa proibição indireta de que trata o art. 12 da LIA, com determinação para adoção das providências administrativas necessárias à efetivação dessas condenações em face de todas as pessoas por elas abrangidas, com expressa menção aos respectivos CPFs e CNPJs, bem como ao termo inicial e prazo da proibição.

Nas hipóteses de cumprimento provisório, especificar os termos do pedido e os fundamentos específicos.

Por fim, requerer que cópias de todos os ofícios encaminhados a terceiros em atendimento aos requerimentos acima sejam juntadas aos autos, bem como eventuais respostas, em razão da pertinência e relevância para o cumprimento das correspondentes condenações, assegurando-se com vista subsequente ao Ministério Público Federal.

Algum tempo após o requerimento, efetuar a conferência da alimentação adequada do CNCIAI, peticionando pelo seu complemento quando necessário.

## 3 PEÇAS DE REFERÊNCIA

---

(Disponíveis apenas aos membros e servidores por meio de acesso à intranet do Ministério Público Federal)

*Para procuradores da República:*

- Petição de requerimento de cumprimento definitivo integral (padrão genérico aplicável a todas as condenações)
- Petição de requerimento de cumprimento definitivo parcial (com argumentação específica sobre o seu cabimento)

**Petição de requerimento de cumprimento provisório (em elaboração)**

*Para procuradores regionais da República:*

- Requerimento simplificado ao TRF de certidão narrativa para cumprimento provisório em processo físico (art. 522, parágrafo único, CPC)
- Requerimento ao TRF de certidão narrativa para cumprimento definitivo parcial em processo físico, necessária em razão da formação de novos autos (com fundamentação trânsito julgado parcial no CPC15)
- Requerimento ao TRF de certidão narrativa para cumprimento provisório e definitivo parcial em processo físico (com fundamentação trânsito julgado parcial no CPC15)
- Ofício dirigido ao PR natural com certidão narrativa e peças do processo comunicando, de modo sucinto, situação processual que a priori enseja cumprimento provisório em processo físico
- Ofício dirigido ao PR natural comunicando situação processual em autos eletrônicos que a priori enseja cumprimento provisório em face de recursos com conteúdo manifestamente protelatório

- Ofício dirigido ao PR chefe para posterior encaminhamento ao PR natural comunicando situação processual em autos eletrônicos que a priori enseja cumprimento provisório e/ou parcial definitivo em AIA
- Ofício dirigido ao PR natural comunicando situação processual que a priori enseja cumprimento provisório podendo configurar cumprimento definitivo parcial em AIA nos autos de processo eletrônico
- Ofício simplificado comunicando a PRE de condenação em AIA que gera inelegibilidade para os fins da Lei da Ficha Limpa (art. 1º, I, “I”, LC nº 64/1990)

### **Observações sobre as peças de referência:**

- 1) O uso de cores em algumas das peças tem como finalidade facilitar a compreensão e adaptação: o vermelho destaca o que precisa ser adequado ao caso; o azul ressalta aspectos que permitem observar se estão de fato presentes na hipótese em análise (podendo, em caso contrário, ensejar a inadequação ou adaptação do modelo), e o verde registra comentários destinados a explicar e/ou orientar aspectos importantes para a elaboração da peça final.
  - 2) Várias peças reproduzem casos reais com referências a situações concretas e a pessoas, e não foram suprimidas visando à melhor compreensão e por constarem de arquivos disponíveis no sistema Único. Para uso externo, solicita o autor que tais referências sejam suprimidas. Algumas dessas peças foram aprimoradas por ocasião dessa inclusão.
  - 3) Encontram-se todas as peças amplamente submetidas a críticas e sugestões de aprimoramentos, que serão implementados com a eventual substituição das peças constantes do **hiperlink**. Contribuições podem ser encaminhadas diretamente para [alexandre@mpf.mp.br](mailto:alexandre@mpf.mp.br).
- Decisão da vice-presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Maria de Fátima Freitas Labarrère, reconhecendo a existência de trânsito em julgado parcial no CPC 2015 e embargos declaratórios que a ensejou.

## REFERÊNCIAS

---

CABRAL, Antônio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. v. 2.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 2.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 3.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 4.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do procurador da República*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

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

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

SENRA, Alexandre. *A coisa julgada no Código de Processo Civil de 2015: premissas, conceitos, momento de formação e suportes fáticos*. Salvador: JusPodivm, 2017.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Coisa julgada. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teza Arruda Alvim. *Temas essenciais do novo CPC: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.





