

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.3.n.15.73191>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

## INDEFERIMENTO DA PROVA, JULGAMENTO ANTECIPADO E AÇÃO DE IMPROBIDADE<sup>1</sup>

EVIDENCE INADMISSIBILITY, EARLY JUDGEMENT ON THE MERITS AND  
ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTION

William Santos Ferreira<sup>2</sup>  
Rafael Brígido Ary<sup>3</sup>

### RESUMO

Nos processos civil e penal brasileiros, o direito de produzir provas é considerado uma prerrogativa essencial do jurisdicionado, a ponto de falar-se num *direito fundamental à prova*. Sem a prova, a parte não conseguirá demonstrar sua narrativa, se desincumbir do ônus da prova e obter o bem da vida pleiteado. Contudo, como toda prerrogativa jurídica, o *direito fundamental à prova* não é absoluto, e sofre limitações decorrentes da utilidade e/ ou necessidade do elemento probatório, que pode ser indeferido em atenção à eficiência, economia e celeridade processuais. Entretanto, a amplitude dessas restrições à prova pode ser objeto de controvérsia, a depender do direito material *sub judice*. A ação de improbidade é uma dessas hipóteses, pela sua especial natureza sancionatória. Esta circunstância atrai o regime jurídico do direito público sancionador, cujos princípios garantistas protegem os direitos de defesa dos réus, inclusive no tocante à produção da prova. Nesse contexto, o presente trabalho

<sup>1</sup> Artigo escolhido e aprovado pelo Conselho Editorial. Os autores foram convidados especialmente para escreverem o presente artigo para este número da Revista DD&EM.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito, mestrado e doutorado pela PUC-SP, onde é professor na graduação e pós-graduação. Professor Convidado da Escola Paulista da Magistratura (EPM). Coordenador do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Imobiliário da PUC-SP. Membro do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-SP (CEPE) e do Conselho da Faculdade de Direito da PUC-SP. Membro Efetivo da International Association of Procedural Law (IAPL). Membro Efetivo do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (IIDP). Membro Efetivo, e Vice-diretor de Publicações do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro do IBDFAM. Coordenador Líder do Grupo de Pesquisa vinculado ao CNPQ: Processo civil: tradições, transformações e perspectivas avançadas, integrado à rede internacional de pesquisas ProcNet. Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPQ "Desvelando o Novo Código De Processo Civil a Partir de um Estudo Sócio-Filosófico do Direito: Uma Leitura a Partir da Conflitologia e sua Justaposição Contextual e Textual" liderado pelo Prof. Dr. Darci Guimarães Ribeiro. Sócio Benemérito da Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC). Membro do Conselho Editorial da Revista de Processo. Obteve o prêmio Jabuti como co-coordenador da obra Reforma do Judiciário (Ed. RT-Thomson Reauters) e também como um dos autores da obra Processo e Constituição (Ed. RT-Thomson Reauters). wsferreira@pucsp.br. <https://orcid.org/0000-0003-0550-3320>.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito, pela PUC-SP, sob orientação do Prof. William Santos Ferreira, vinculado ao núcleo de Direito Processual Civil. Bacharel em Direito, formado pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Advogado. Profissional e estudioso das áreas do direito processual civil e do direito empresarial/ societário, administrativo e tributário. Ex-Monitor da disciplina de Direito Civil IV (Coisas) da Universidade de Fortaleza (Unifor), sob a orientação do prof. Mário Parente Teófilo Neto. Ex-Estagiário da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, setor Procuradoria Fiscal e sob orientação do procurador Francisco Antonio Nogueira Bezerra. Ex-Estagiário dos escritórios F. Rodrigues Advocacia e Consultoria S/S e Clóvis Mapurunga Advogados S/S. rafaelbrigidoary@hotmail.com. <https://orcid.org/0009-0000-2918-928X>.

procure abordar, de forma original, a temática do indeferimento da prova e julgamento antecipado no âmbito da ação de improbidade, obtendo as balizas (i) para o indeferimento das provas pleiteadas pela defesa e (ii) para a aplicação do julgamento antecipado de mérito no âmbito da ação de improbidade.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa; Admissão da prova; Julgamento antecipado de mérito; Ponderação.

## ABSTRACT

In Brazilian civil and criminal proceedings, the right to produce evidence is considered an essential prerogative of the party under jurisdiction, to the point of speaking of a fundamental right to evidence. Without evidence, the party will not be able to demonstrate its narrative, discharge the burden of proof and obtain the requested benefit. However, like all legal prerogatives, the fundamental right to evidence is not absolute and is subject to limitations arising from the usefulness and/or necessity of the evidentiary element, which may be rejected in consideration of procedural efficiency, economy and speed. However, the scope of these restrictions on evidence may be the subject of controversy, depending on the substantive law sub judice. An action for misconduct is one such hypothesis, due to its special sanctioning nature. This circumstance attracts the legal regime of sanctioning public law, whose guarantee principles protect the defendants' rights of defense, including with regard to the production of evidence. In this context, this paper addresses, in an original way, the issue of the rejection of evidence and early judgment within the scope of the improbity action, obtaining the guidelines (i) for the rejection of the evidence requested by the defense and (ii) for the application of the early judgment on the merits within the scope of the improbity action.

**Keywords:** Administrative misconduct; Admission of evidence; Early judgment on the merits; Weighing.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca estudar os limites (i) da (in)admissão da prova pleiteada pela defesa no âmbito da ação de improbidade e (ii) da aplicação do instituto do julgamento antecipado de mérito, na hipótese de advir sentença condenatória.

A ação de improbidade é um importante instrumento para concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição Federal), pois busca reprimir atos lesivos à administração pública e ao exercício de suas funções.

A relevância do bem jurídico tutelado pela ação de improbidade exigiu que lhe fossem associadas severas sanções: condenações podem tolher bens jurídicos essenciais do acusado, inclusive o cargo ou função pública, os direitos políticos, o direito de contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais.

Além disso, há o próprio estigma a que estão sujeitos os processados e condenados por ato de improbidade, que ficam relegados ao desprezo social e todos os seus malefícios. Nesse ponto, a ação de improbidade é bastante semelhante (ao menos pragmaticamente) às ações penais, dada a capacidade de prejudicar as esferas moral e jurídica dos réus.

Contudo, a semelhança pode não ser apenas pragmática: a unidade do *ius puniendi* estatal exige a convergência entre os princípios jurídicos aplicáveis ao direito criminal/ penal, ao direito administrativo sancionador e ao direito sancionador judiciário, de caráter não-penal (aí inserida a improbidade).

Sob esse viés, ainda que a Lei nº 8.429/92 (que rege a ação de improbidade) prescreva a aplicação das regras e expedientes do Código de Processo Civil (CPC) (Lei nº 13.105/15) (art. 17, *caput*), estas normas convivem com os princípios jurídicos do direito público sancionador e sua interpretação e/ ou aplicação é por eles influenciada.

Dentre as regras e expedientes processuais, afetados pelo peculiar regime jurídico da ação de improbidade, está a (in)admissão da prova. Na ação de improbidade, o *direito fundamental à prova* torna-se mais latente, pois o indeferimento da prova pode conduzir ao perdimento (conforme o caso) de bens jurídicos relevantes.

Esta questão pode ser observada nas hipóteses de  *julgamento antecipado de mérito*, em que o magistrado (i) forma a sua convicção antes da fase de instrução processual e (ii) indefere as provas pleiteadas pela parte, por reputá-las inúteis e/ ou desnecessárias.

Nesse sentido, considerando a relevância dos bens jurídicos em disputa, bem como o especial regime jurídico da ação de improbidade, buscou-se investigar os limites do indeferimento da prova (pleiteada pela defesa) e a aplicabilidade do instituto do julgamento antecipado de mérito, no âmbito da ação de improbidade.

No primeiro capítulo, tratou-se do *direito fundamental à prova* e seu contraponto, referente ao poder do juiz de indeferi-la, inclusive para fins de realização do  *julgamento antecipado de mérito*. No segundo capítulo, abordou-se a temática da ação de improbidade, seu regime jurídico peculiar e como ele influencia os institutos e expedientes processuais. Por fim, no terceiro capítulo, discorreu-se sobre a utilização do critério da ponderação, na análise da (in)admissão da prova na ação de improbidade.

Para desenvolver e obter os resultados da pesquisa, utilizou-se de estudos bibliográficos, em doutrinas pertinentes à temática da improbidade administrativa, do direito

público sancionador e do processo civil brasileiro, mais especificamente sobre a temática da prova; bem como a legislação pertinente.

## 1. DIREITO FUNDAMENTAL À PROVA NO DIREITO BRASILEIRO

O direito à ampla defesa e ao contraditório judiciais representa uma das prerrogativas asseguradas constitucionalmente, estando previsto no art. 5º, LV, da CF/88.

Dentre os *meios e recursos* inerentes à ampla defesa e ao contraditório, encontra-se a produção das provas necessárias à demonstração dos fatos alegados *sub judice*. Isso porque as provas são elementos imprescindíveis para litigar em juízo; sem elas, torna-se impossível demonstrar o alegado e (ato contínuo) obter a tutela jurisdicional pretendida.

De fato, “o direito, como sistema que determina o modo pelo qual ocorre sua autorreprodução, exige a prova obtida licitamente como suporte para que se tenha um fato jurídico” (Tomé, 2016, p. 79). De tal modo, a prova é mecanismo pelo qual os eventos da realidade (i) ingressam no sistema jurídico e (ii) passam a ser qualificados como “fatos jurídicos”, geradores dos efeitos que lhe próprios, previstos pela legislação.

Sob outro enfoque, a produção da prova é medida que legitima a função judiciária, permitindo o aprimoramento da convicção judicial e emissão de provimentos mais rentes à realidade. Nesse sentido, consignam Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:

A verdade é pressuposto ético do processo justo. Uma das fontes de legitimação da função judiciária é a verdade – *veritas, non auctoritas facit iudicium*. É necessariamente injusta a decisão baseada em falsa verificação das alegações de fato no processo. Daí existir uma *relação teleológica* entre prova e verdade – a prova visa à apuração da veracidade das alegações de fato (2017, p. 805).

As decisões mais rentes à realidade exigem uma maior e/ ou melhor investigação dos fatos levados a juízo. Nesse contexto, a prova constitui o meio apto à descoberta da verdade e aproximação da convicção judicial à realidade dos fatos.

Seja em decorrência (i) dos princípios da ampla defesa e do contraditório, ou (ii) da busca pela emissão de decisões mais acertadas à realidade dos fatos, pode-se falar num *direito fundamental à prova*, outorgável a todos àqueles que litigam no Poder Judiciário.

Não obstante, como a maioria dos direitos e garantias fundamentais, o *direito fundamental à prova* não é ilimitado, e passa por alguns filtros, destinados a viabilizar o escorreito exercício da atividade jurisdicional.

### 1.1 Processo civil, produção e (in)admissão da prova

O processo civil brasileiro, além de regular o exercício do direito de ação e a atividade jurisdicional, busca preservar os valores e os fins perseguidos pelo constituinte e pelo legislador, no tocante à referida função de Estado.

Dentre esses valores e fins, tem-se (i) a ampla defesa e contraditório, que buscam assegurar o direito de defesa mediante as formalidades processuais, e (ii) a economia e celeridade processuais, que exigem eficiência e rapidez da jurisdição, os quais, muitas vezes, são antagônicos entre si.

Todas as fases e os expedientes do processo se deparam com o referido antagonismo, e isso não poderia ser diferente quanto à atividade probatória das partes e do juiz.

Sabe-se que, durante o ínterim processual, a atividade probatória passa por seis momentos, dentre os quais o denominado “momento do deferimento” ou “determinação” da prova, em que “[...] o juiz defere as provas requeridas [...] desde que demonstre a eficiência destas para o esclarecimento das ‘questões de fato’” (Ferreira *et al.*, 2021, p. 544).

Neste “momento do deferimento” ou “determinação” da prova, o referido antagonismo (princípios da ampla defesa e contraditório vs. princípios da economia e celeridade processuais) encontra-se evidenciado nas normas dos arts. 369 e 370, caput e parágrafo único, do CPC.

No art. 369 do CPC, o legislador dispôs que “as partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos”, privilegiando a prerrogativa das partes de produzir todas as provas que entenderem cabíveis.

Também o art. 370, caput, do CPC prescreve aos magistrados que, de ofício ou a requerimento, determinem “[...] as provas necessárias ao julgamento do mérito”.

Estas normas, como consignadas pelo legislador, impõem seja maximizada a eficiência dos meios probatórios, mediante ampliação do número de provas disponíveis para a

investigação dos fatos, o que (ato contínuo) possibilita o magistrado aproximar-se da realidade dos fatos e, ato contínuo, proferir uma solução justa à lide.

Por sua vez, o art. 370, parágrafo único, do CPC dispõe que “o juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias” (art. 370, p.u., CPC), tacitamente aludindo aos princípios da eficiência e celeridade processuais. Sobre o assunto, Freddie Didier Jr. dispõe que “[...] o juiz deverá resolver sobre a sua admissibilidade [da prova], na chamada fase de admissão, quando passarão as provas por um juízo de avaliação preventiva de sua necessidade, utilidade e cabimento” (2018, n.p.).

Vê-se que a instrução probatória está balizada entre (i) o *direito fundamental à prova*, relacionado à ampla defesa e ao contraditório das partes, e (ii) a possibilidade de indeferir-se as provas inúteis e/ ou desnecessárias, relacionada à eficiência e celeridade processuais.

Os critérios de (in)admissibilidade da prova são aferidos casuisticamente pelo magistrado, o qual deverá verificar os motivos para o deferimento ou determinação de um elemento probatório, levando em consideração fatores como a eficiência, a necessidade e a utilidade (da prova a ser (in)deferida).

Na hipótese da(s) prova(s) a ser(em) produzida(s) ser(em) ineficiente(s), desnecessária(s) e/ ou inútil(eis) para o esclarecimento dos fatos, haverá o denominado “julgamento conforme o estado do processo”. Nesse expediente, a sentença é proferida sem passar à fase instrutória, por considerar-se suficientes as provas já produzidas pelas partes.

## 1.2 Julgamento antecipado de mérito: hipótese de inadmissão da prova

O “julgamento conforme o estado do processo” ou “antecipado de mérito” se encontra previsto no art. 355, I, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), segundo o qual “o juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando: *não houver necessidade de produção de outras provas*”.

Para José Carlos Barbosa Moreira, “em atenção a considerações de economia processual, o Código abrevia em certos casos o itinerário do processo de cognição, antecipando a resolução do mérito para a oportunidade em que, normalmente, seria proferida a decisão de saneamento” (2024, p. 95).

Nesse sentido, o “julgamento conforme o estado do processo” busca adaptar a atividade jurisdicional às particularidades do caso concreto: suprime-se a fase instrutória do processo, (i) abreviando o momento do “deferimento” ou “determinação” da prova e (ii) antecipando o momento da valoração das provas já existentes nos autos, consideradas suficientes para o julgamento do mérito. Além disso, tal expediente, quando aplicável, é impositivo, em atenção aos princípios da razoável duração do processo e da eficiência (Didier Júnior, 2017, p. 772 - 775).

Todavia, mesmo que tenha caráter impositivo e/ ou busque concretizar valores importantes para o processo civil brasileiro (i.e. economia e celeridade processuais), determinados casos exigem seja sopesada a aplicação do expediente, dadas as especificidades do direito material em discussão.

Isso ocorre quando o indeferimento da prova e “julgamento conforme o estado do processo” são capazes de resultar em condenações cerceadoras de bens jurídicos relevantes, como ocorre na ação de improbidade, em que estão sob disputa cargos públicos, direitos eleitorais e a liberdade econômica das partes.

## 2. AÇÃO DE IMPROBIDADE: PARTICULARIDADES RELEVANTES

Dentre os objetivos da República Federativa do Brasil (RFB), está *construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização*.

Tudo isto somente é possível se os servidores públicos estiverem comprometidos com o escorreito exercício de suas funções, sendo abominável que as exerçam de modo desonesto ou mediante infração dos princípios consignados no art. 37 da CF/88 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Por isso, o constituinte prescreveu que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei” (art. 37, § 4º, da CF/88).

A improbidade administrativa “[...] consiste numa ilegalidade que envolve também uma violação à honestidade” (Justen Filho, 2022, p. 16), e sua prática é reprimida com graves

sanções (*i.e.* perda do cargo público, retirada dos direitos políticos e econômicos do condenado, proibição de contratar com o Poder Público e receber incentivos fiscais).

Visando tutelar a probidade administrativa e aplicar sanções àqueles que praticam atos improbos, criou-se um procedimento judicial específico, distinto das causas cíveis em geral.

## 2.1 Ação de improbidade e regime jurídico *sui generis*

A ação de improbidade tem o seu regramento na Lei nº 8.429/92, contendo um considerável número de normas processuais específicas, que buscam garantir, com maior vigor, a ampla defesa e o contraditório dos réus.

E não poderia ser diferente, pois a ação de improbidade é “[...] uma ação civil de forte conteúdo penal, e com inegáveis aspectos políticos” (Meirelles *et al.*, 2016, p. 318). Sob esse viés, encontra-se ela submetida aos princípios do direito público sancionador, com todas as garantias e consectários daí oriundos.

Conforme ressalta a autora Marília Araújo Barros Xavier, “a tese do *ius puniendi* único do Estado [...] garante um regime jurídico de núcleo comum à potestade sancionatória da Administração Pública e à potestade penal do Poder Judiciário” (2018, p. 43). Este regime jurídico se manifesta em diversas searas do direito, inclusive no direito sancionador judiciário, de caráter não-penal (Freire, 2019, p. 81) (como, por exemplo, a ação de improbidade).

Isto foi confirmado pela recente reforma legislativa, operada pela Lei nº 14.230/21, que incluiu o § 4º no art. 1º da Lei nº 8.429/92, segundo o qual “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

Dentre estes princípios, oriundos do direito público sancionador e aplicáveis à ação de improbidade, pode-se mencionar (i) a ampla defesa e contraditório em caráter acentuado<sup>4</sup>; (ii) a “presunção de inocência”; (iii) a “busca da verdade real”, e tantos outros postulados não aplicáveis às causas cíveis comuns.

---

<sup>4</sup> Para o autor Renato Brasileiro de Lima, no direito processual penal, “[...] admite-se que o acusado seja formalmente tratado de maneira desigual em relação à acusação, delineando o viés material do princípio da igualdade” (Lima, 2021, p. 59).

Este regime jurídico, distinto e protetivo, aplicável à ação de improbidade, tem nítidos reflexos sobre institutos convencionais consignados no CPC. Alguns destes reflexos vêm expressos na Lei nº 8.429/92; outros podem ser deduzidos (i) da teoelogia das normas aplicáveis à matéria da improbidade ou (ii) do caráter sistemático do ordenamento jurídico.

## 2.2 Regras probatórias especiais e standard probatório

Diversas normas jurídicas refletem a aplicação de princípios protetivos (do direito de defesa) no âmbito da ação de improbidade, muitas delas no contexto probatório. Alguns exemplos são dignos de serem mencionados, para fins de ilustrar o trato especial da prova na ação de improbidade.

Nesse sentido, mencione-se:

- (a) na fase postulatória, o juízo de prelibação, que obsta as ações de improbidade desacompanhadas de “elementos probatórios mínimos”, capazes de corroborar a acusação;
- (b) na fase de saneamento, a impossibilidade de aplicação dos efeitos da revelia aos réus (art. 17, § 19, I, da Lei nº 8.429/92);
- (c) na fase de saneamento, a impossibilidade de distribuição dinâmica do ônus da prova em malefício dos réus (art. 17, § 19, II, da Lei nº 8.429/92);
- (d) na fase decisória, a obrigação do juiz de indicar, de modo preciso, os elementos que contribuiram para a formação da sua convicção, vedando-se o julgamento por presunção (art. 17-C, I, da Lei nº 8.429/92).

Além de normas jurídicas específicas, explicitamente extraídas da Lei nº 8.429/92, a ação de improbidade apresenta, também, um standard probatório próprio, distinto de outras ações regidas pelo CPC.

O standard de prova estabelece “[...] o grau de confirmação probatória necessário para que o julgador considere um enunciado fático como provado” (BADARÓ, 2019, p. 236), retratando o critério utilizado pelo magistrado para valorar as provas apresentadas no curso da demanda.

Diz respeito à “(...) quanta certeza é suficiente [para a tomada de determinada decisão], e quanta incerteza nós [a sociedade] podemos tolerar. E isso conduz, naturalmente, à questão sobre quanta prova é suficiente, e para o que” (Schauer, 2024, p. 77).

Na doutrina estrangeira, são três os standards de prova aplicáveis em processos judiciais, sendo: (i) o da “preponderância da prova”; (ii) o da “prova clara e convincente”, e (iii) o da “prova além da dúvida razoável”, e sua escolha depende das particularidades do direito material sub judice.

O standard da “preponderância da prova” é aplicável às causas cíveis em geral: por ele, vence a parte que melhor provar os seus argumentos, ainda que as provas não permitam ao magistrado ter certeza quanto aos fatos.

Já o standard da “prova clara e convincente” é utilizado em disputas judiciais e/ ou administrativas mais graves, que vão além do aspecto meramente patrimonial: trata-se de critério mais rigoroso que a “preponderância da prova”, pois a acusação, mesmo prevalecendo no embate probatório, poderá sucumbir frente à fragilidade das provas apresentadas.

Por fim, o standard “prova além da dúvida razoável” é ordinariamente aplicado nas contendas criminais/ penais e condiciona a condenação do acusado à inexistência de dúvidas razoáveis sobre a sua culpabilidade. Trata-se, em verdade, de consectário dos princípios do “*in dubio pro reo*” e “*favor rei*”, segundo os quais “(...) havendo dúvida razoável, deve o juiz decidir em favor do acusado” (Nucci, 2018, p. 83).

No caso da ação de improbidade, a relevância dos bens jurídicos em disputa (*i.e.* o cargo público, os direitos eleitorais, o direito de contratar com o poder público, etc.) exige a adoção de um standard de prova mais rigoroso, se comparado àquele comumente aplicável às ações cíveis em geral.

Excluída a possibilidade de adotar o standard da “preponderância da prova”, resta eleger ou (i) o standard da “prova clara e convincente” ou (ii) o standard “para além da dúvida razoável”.

A questão não é simples, pelo caráter *sui generis* da ação de improbidade, situada entre as searas civil e criminal.

Apesar de as condenações (por improbidade administrativa) não resultarem em restrição à liberdade, elas têm (igual) aptidão para arruinar o patrimônio jurídico e moral dos condenados, mediante a imposição de severas penas (*i.e.* perda do cargo público, dos direitos eleitorais, etc.) e/ ou do estigma social decorrente da medida (Justen Filho, 2022, p. 187).

Esta circunstância, conforme mencionado anteriormente, insere a temática da improbidade no âmbito do direito público sancionador, tornando aplicáveis princípios jurídicos

como a “presunção de inocência” e a “busca da verdade real”, os quais exigem do julgador um grau mais elevado de “certeza”, para a emissão de provimentos condenatórios.

Por isso, entende-se mais adequado, na ação de improbidade, seja adotado o standard de prova “para além da dúvida razoável”, cabendo ao magistrado julgá-la improcedente “[...] em respeito ao princípio do *in dubio pro reo*, caso as provas produzidas não forem satisfatoriamente aptas à formação de seu convencimento” (Pedra; Monteiro, 2021, p. 474).

E tais especificades, atinentes à temática probatória na ação de improbidade, têm nítidos reflexos na atividade jurisdicional, inclusive quanto à (in)admissão da prova.

### 3. (IN)ADMISSÃO DA PROVA E AÇÃO DE IMPROBIDADE

O ato de (in)admissão da prova deve ser cercada de cuidados, considerando existir (como visto) um “direito fundamental à prova”, essencial ao exercício dos direitos e prerrogativas processuais pelas partes, e um direito à economia e celeridade processuais, prerrogativas colidentes entre si.

#### 3.1 Colisão de princípios e processo

Segundo as lições de Robert Alexy, “os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas reais e existentes” (Apud Nery Júnior, 2016, p. 37). Sendo assim, são os princípios normas dotadas de maleabilidade, e seu elemento deôntico está suscetível às circunstâncias do caso concreto, que podem exigir uma maior ou menor aplicação do mandamento insculpido no princípio.

Esta característica (de maleabilidade) torna-se mais evidente quando há colisão entre princípios, ambos aplicáveis no caso concreto. Em tais casos, o conteúdo de cada princípio é sopesado, prevalecendo o mais adequado às exigências ou particularidades do caso concreto – e essa escolha pressupõe um procedimento e um critério:

O emprego de princípios exige primeiramente a identificação dos aplicáveis e a constatação de haver ou não colidência entre eles. Havendo colidência, por meio de uma análise crítico-valorativa, chega-se à conclusão de qual deverá ser aplicado ou, pelo menos, em que grau haverá a aplicação de um com a redução do outro, o que se materializa mediante um juízo de ponderação ou

balanceamento (weighting and balancing – ‘lei de colisão’ para Alexy), aplicando a proporcionalidade (2014, p. 33).

O juízo de ponderação ou balanceamento exige do julgador uma postura pragmática: este deve vislumbrar nos efeitos concretos da decisão o referencial para escolher o princípio aplicável ou prevalente. No âmbito processual, este critério de decisão/ escolha está consubstanciado nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, expressamente consignados no art. 8º do CPC.

Discorrem Cândido Rangel Dinamarco e Bruno V. Carrilho Lopes que “para os casos de eventuais colisões entre princípios o sistema constitucional impõe a regra da proporcionalidade, reafirmada nos arts. 8º e 489, § 2º, do novo Código de Processo Civil” (2016, p. 53).

Quanto ao “deferimento” ou “determinação” da prova, o juiz está balizado entre (i) os princípios atinentes à ampla defesa e contraditório e (ii) os princípios da economia e celeridade processuais, restando-lhe exercer um juízo de ponderação ou balanceamento (razoabilidade/ proporcionalidade) para escolher o valor prevalecente.

Na ação de improbidade, esta escolha deve ser cercada de (ainda) maior prudência, dada a sensibilidade dos bens jurídicos “em jogo”, devendo-se sempre atentar-se para evitar que seja cometido um “mal maior” na tentativa de se evitar um “mal menor”, como bem consigna Jeremy Bentham (1825, p. 229).

### **3.2 (In)Admissão da prova na ação de improbidade: uma ponderação**

As técnicas da ponderação e balanceamento (ou proporcionalidade e razoabilidade) aplicam-se no âmbito do processo, direcionando o magistrado quanto à escolha do(s) princípio(s) ou valor(es) prevalente(s), inclusive no momento do “deferimento” ou “determinação” da prova.

Com efeito, o deferimento da prova não é regra absoluta: passa necessariamente pela análise da sua utilidade, necessidade e possibilidade, pois a produção da prova (mesmo que seja um direito fundamental do jurisdicionado), muitas vezes, pode se revelar inútil, desnecessária e/ ou impossível, prejudicando a economia e celeridade processuais.

Na decisão quanto ao deferimento ou determinação da prova, deve o juiz escolher entre (i) o direito fundamental à prova (para deferir a prova) ou (ii) a eficiência e economia processuais (para indeferir a prova), tendo como parâmetro a utilidade, a necessidade e a possibilidade da prova pleiteada pela parte.

O conflito, entre (i) a produção ou determinação da prova e (ii) a celeridade e economia processuais (que embasam o indeferimento da prova) não é novo, podendo ser resumido à velha questão “[...] o que é melhor, julgar bem ou julgar logo?” (Mesquita, 2007, p. 153).

A obtenção de uma decisão justa, certamente, orienta seja adotada a primeira solução (julgar bem), e esta pressupõe (sempre que possível) o deferimento ou determinação da prova, considerando que a “[...] a verdade dos fatos é relevante e importa para a realização da justiça, de modo que deve ser buscada no processo por meio da atividade instrutória” (Ferreira et al., 2022, p. 469).

Não obstante, nem sempre determinada prova será evidentemente (in)útil, (des)necessária ou (im)possível, havendo situações de dúvida quanto à presença ou ausência destes requisitos, muitas delas envolvendo a subjetividade do julgador. Este pode considerar-se satisfeito com as provas já apresentadas e/ou entender desnecessárias ou inúteis outras provas, inclusive para fins de proferir “julgamento conforme o estado do processo” (art. 355, I, CPC).

A existência de dúvida ou obscuridade quanto à aplicação do direito não deve obstaculizar o correto exercício da jurisdição, cumprindo sejam estabelecidas premissas objetivas para as hipóteses de dúvida no contexto do “deferimento” ou “determinação” da prova – principalmente quando as consequências da decisão (a ser tomada) são graves, como ocorre na ação de improbidade. Passemos a algumas dessas premissas.

Primeiramente, importa o fato de o processo ser mecanismo voltando à busca da verdade, visando à tomada de decisões corretas (Taruffo, 2016, p. 140) (ou seja, adequada à realidade dos fatos), e esse desiderato somente pode ser alcançado quando adotada uma perspectiva epistêmica das normas processuais, que permita seja ampliado o arcabouço probatório disponível para o magistrado.

Sob essa perspectiva, a posição mais consonante com as finalidades do processo (e necessária) perspectiva epistêmica das regras sobre provas) é aquela segundo a qual (i) o

deferimento ou determinação da prova é a regra, enquanto (ii) o indeferimento ou omissão na determinação da prova é a exceção.

Tal entendimento, inclusive, pode ser extraído pela interpretação literal das normas jurídicas pertinentes à produção da prova.

O deferimento (ou determinação) da prova se encontra previsto no caput dos arts. 369 e 370; por sua vez, o indeferimento se encontra previsto no parágrafo único deste último dispositivo – e esse modo de dispor as normas, pertinentes ao deferimento ou determinação da prova, indica ser o indeferimento da prova uma exceção, enquanto o deferimento ou determinação da prova a regra à primeira, conforme estabelece o art. 11, III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 95/1998<sup>5</sup>.

Nota-se que, mesmo nas causas cíveis, de conteúdo patrimonial, o deferimento ou determinação da prova é regra, cuja exceção somente se admite quando houver razões ou motivos suficientes para não aplicá-la.

Trata-se da máxima “*in dubio pro probacione*”, segundo a qual, em regra (ou na dúvida), impõe-se o deferimento ou determinação da prova. E, no contexto da ação de improbidade, existem mais motivos para adotar esse raciocínio, mediante uma postura favorável ao deferimento ou determinação da prova.

A relevância dos valores ou bens jurídicos em disputa torna ainda mais nociva a incorreta apuração dos fatos, a qual pode culminar numa injusta condenação, na restrição de valiosas prerrogativas dos réus (i.e. capacidade eleitoral, exercício do cargo público, aptidão para concorrer em licitações, etc.), e destruição de sua reputação moral, como já mencionado anteriormente.

Sob esta perspectiva, o indeferimento da prova, pertinentemente pleiteada pela defesa, se revela desproporcional e irrazoável, pois privilegia a celeridade e economia processuais e põe em risco valores jurídicos mais caros ou sensíveis, como o cargo público, os direitos eleitorais e a liberdade de contratar.

---

<sup>5</sup> “Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: [...]

III - para a obtenção de ordem lógica: [...]”

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; [...]”

No caso da ação de improbidade, o indeferimento ou não determinação da prova viola também os princípios do “direito público sancionador”, que protegem as prerrogativas processuais dos réus (entre elas, o “direito fundamental à prova”, aí inserido o direito de requerê-las e vê-las deferidas), como a “presunção de inocência” e a “busca pela verdade real”.

Estes princípios exigem sejam maximizadas as oportunidades de defesa, inclusive para que sejam produzidas todas as provas pleiteadas pelos réus, quando houver dúvida sobre o seu deferimento ou determinação – pois o deôntico dos referidos princípios é incompatível com uma postura intransigente quanto ao deferimento ou determinação da prova.

A preferência, na ação de improbidade, pelo deferimento ou determinação da prova também decorre da adoção do standard de prova “para além da dúvida razoável”, visto que, em tal hipótese, a convicção do magistrado pode ser facilmente alterada mediante reinstauração do seu estado de dúvida. E tal circunstância (i) facilita qualificar como “útil” e/ ou “necessária” a(s) prova(s) pleiteada(s) pelos réus, e (ii), consequentemente, enseja o seu deferimento ou determinação pelo magistrado.

Considerando que qualquer prova tem aptidão para colocar o magistrado em estado de dúvida e alterar o rumo do julgamento (Ferreira, 2022, p. 467), com ainda maior veemência no âmbito do standard da prova “para além da dúvida razoável”, deve-se considerar as provas pleiteadas pela defesa como úteis ou necessárias à formação da convicção judicial, quando não forem impertinentes aos fatos da lide.

Diversas são as considerações, de ordem teleológica, literal e/ ou prática, que orientam à aplicação do raciocínio “*in dubio probationale*” no âmbito da ação de improbidade, para que a prova pleiteada pela defesa seja sempre deferida, salvo manifesta impertinência desta com os fatos – tornando inaplicável, em tais hipóteses, o “ *julgamento conforme o estado do processo*”.

O alcance das normas pertinentes à formação do conjunto probatório depende dos tipos de processo e jurisdição (Ferrer-Beltrán, 2021, p. 64).

De tal modo, a gravidade da ação de improbidade (aos réus) e o regime jurídico de direito público sancionador, impõem seja utilizada, com a maior eficácia possível, a máxima “*in dubio pro probationale*”, para formação de amplo arcabouço probatório tendente a minimizar o erro judicial capaz de constranger os bens jurídicos relevantes em disputa.

## CONCLUSÃO

A ação de improbidade constitui um importante mecanismo de defesa da administração pública, e busca assegurar que o Estado brasileiro atenda aos seus objetivos, constitucionalmente estabelecidos na Constituição Federal.

O seu manejo requer uma série de cuidados, dadas as consequências de eventual sentença condenatória (*i.e.* perda do cargo público; direitos políticos; liberdade de contratar, etc.) e/ ou do próprio ajuizamento da ação de improbidade (desmoralização social dos réus).

Aplica-se à ação de improbidade (i) os princípios do direito público sancionador (*i.e.* a ampla defesa e contraditório acentuados; a presunção de inocência; a busca pela verdade real, etc.) e (ii) o standard de prova “para além da dúvida razoável”, que impossibilita a condenação dos réus quando houver dúvida sobre a sua culpabilidade.

Se já existem razões suficientes para defender a aplicação da máxima “*in dubio pro probatione*” no processo civil (principalmente a literalidade do disposto nos arts. 369 e 370 do CPC), o regime jurídico distinto/ específico da ação de improbidade atrai (ainda mais!) a sua aplicabilidade, pois o deferimento ou determinação da prova:

- (i) atende aos princípios do direito público sancionador, aplicáveis à espécie, que privilegiam para a proteção das prerrogativas processuais dos réus, inclusive o “direito fundamental à prova”;
- (ii) encontra menos empecilhos no âmbito do standard de prova “para além da dúvida razoável”, em que (quase) todas as provas são úteis ou necessárias para o julgamento da lide, dada a maior maleabilidade da convicção judicial, a qual pode ser facilmente alterada mediante a reinstauração do “estado de dúvida”.

Nesse sentido, dadas as particularidades da ação de improbidade, salvo manifesta impertinência com os fatos, recomenda-se seja sempre deferida a prova pleiteada pela defesa, mesmo que o magistrado tenha formado previamente a sua convicção quanto à culpabilidade do réu, devendo-se evitar (em tais hipóteses) o julgamento conforme o estado do processo (art. 355, I, CPC).

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Epistemologia judiciária e prova penal**. São Paulo: RT, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm). Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República. [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis**, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 01 dez. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 13. ed. – Salvador: Jus Podivm, 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. – Salvador: Jus Podivm, 2017.

DINARMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. – São Paulo: Malheiros, 2016.

FERREIRA, William Santos. **Critérios objetivos para máxima eficiência nos 6 (seis) momentos da prova: requerimento, deferimento ou determinação, produção, valoração, fundamentação e ônus da prova**. In: Fundamentos objetivos e o novo processo civil brasileiro / Marco Félix Jobim, Rafael Caselli Pereira (organizadores). – Londrina :Thoth, 2021.

FERREIRA, William Santos. **Princípios fundamentais da prova cível**. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA, William Santos; FELGA, Caio Leão Câmara. Epistemologia, verdade e o protagonismo instrutório das partes: compreensão do papel do Judiciário na produção de provas

e o in dubio pro probatione. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro, v. 23, 16, págs. 452-478, set-dez. 2022.

FERRER-BELTRÁN, Jordi. **Valoração racional da prova**. Rio de Janeiro: Editora JusPodivm, 2021, p. 65.

FREIRE, André Luiz. [Direito público sancionador] *In: Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello* / José Roberto Pimenta Oliveira (coordenador). – São Paulo : Malheiros, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. [5. reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 10. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Jus Podivm, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES; Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESQUITA, José Ignacio Botelho de. **Teses, estudos e pareceres de direito processual civil, volume 3 : jurisdição constitucional das liberdades e garantias constitucionais do processo, execução das decisões do CADE, processo cautelar, outros estudos** (Apresentação: Walter Piva Rodrigues, Paulo Henrique dos Santos Lucon). – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA, José Carlos B. **O Novo Processo Civil Brasileiro - 29ª Edição 2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. *E-book*. p.95. ISBN 978-85-309-4385-1. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4385-1/>. Acesso em: 03 dez. 2024.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal : (processo civil, penal e administrativo)**. 12. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com o novo CPC (Lei 13.105/2015). – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NUCCI, Guilherme de Sousa. **Curso de direito processual penal**. 15. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEDRA, Anderson Sant'Ana; SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Improbidade administrativa**. – Salvador: Jus Podivm, 2019.

SCHAUER, Frederick. **A prova: usos da prova no direito, na política e em todo o resto** (Tradução de Guilherme Thohfrn Lessa) (Revisão de Vitor de Paula Ramos). – São Paulo: Jus Podivm, 2024.

TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade: o juiz e a construção dos fatos.** Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2016.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. **A prova no direito tributário.** 4. ed., rev., atual. – São Paulo: Noeses, 2016.

XAVIER, Marília de Araújo Barros. **Direito Sancionador: estudos no Direito Tributário.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2018.

Recebido – 03/09/2025

Aprovado – 28/11/2025