



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

**Improbidade Administrativa e Indisponibilidade de Bens:
Análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**

Cristina Reis Kokkinos

CRISTINA REIS KOKKINOS

Improbidade Administrativa e Indisponibilidade de Bens:

Análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Mamede Said Maia Filho

BRASÍLIA
2015

CRISTINA REIS KOKKINOS

Improbidade Administrativa e Indisponibilidade de Bens:

Análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito e aprovada pela banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Professor Doutor Mamede Said Maia Filho
(Orientador)

Professor Doutor Italo Fioravanti Sabo Mendes
(Membro da banca)

Doutorando Raphael Peixoto de Paula Marques
(Membro da banca)

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins
(Membro suplente)

BRASÍLIA
2015

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus Pai, que me capacitou a entrar na Universidade de Brasília e a cursar o Direito, iluminando minha caminhada. A Deus Filho, que não me desamparou e me mostrou sua divina misericórdia diante de cada dificuldade ao longo desses anos. Ao Espírito Santo, a quem clamei ao longo deste trabalho para que me desse a sabedoria e o discernimento necessários para alcançar o objetivo aqui proposto.

Agradeço à minha família, por acompanhar cada passo meu, e em especial aos meus pais, que nunca mediram esforços para me proporcionar a melhor educação desde criança. Ao meu pai Cristos, que desde o dia em que nasci, imaginou minha vida cursando Direito na UnB e me instigou a escolher o curso e a estudar cada dia mais. À minha mãe Maria do Socorro, meu maior exemplo de superação e à minha irmã Mariana, minha melhor companhia e em quem eu penso em cada escolha na minha vida.

Ao Gabriel, agradeço pela amizade, amor e carinho transformados em palavras de coragem em todas as dificuldades, por crescer ao meu lado a cada dia, e a ser meu exemplo de profissional do Direito sério e dedicado em tudo que faz.

Aos velhos amigos e aos que conheci na UnB, especialmente à Líllian, Alana, Gabriel e Luíza, agradeço pelo privilégio da convivência, por todo o aprendizado dentro e fora da sala de aula e por me mostrarem que o mundo é grande e belo nas suas diferenças. À Carllyam, que me ensinou matemática na 2ª série e que me reencontrou para dividir o desespero cotidiano e as alegrias diante de nossas conquistas, agradeço por toda a ajuda e companhia. À Débora, uma nova amizade conquistada, agradeço por me mostrar a leveza da vida e por estar sempre disposta a me ouvir.

Ao professor Mamede, agradeço pela orientação que não se iniciou neste trabalho, mas desde a primeira aula lecionada no início do curso. Obrigada por ser um exemplo de educador, pesquisador e pensador, que me despertou para a afinidade com o Direito Público, e por toda tranquilidade e liberdade despendida a mim neste trabalho.

Não posso deixar de mencionar o professor Ítalo, que me proporcionou a experiência de aprender de perto o exercício de sua profissão, comandando com calma e zelo sua atividade de magistrado, a qual pretendo seguir com o mesmo afinco.

Agradeço por todas as portas que a UnB abriu para mim, mudando o meu olhar e meu lugar no mundo, me instigando, por meio de seus alunos e professores, a compreender a diversidade e a importância de uma educação sólida e humanitária, necessárias à minha atuação profissional.

RESUMO

As demandas no Judiciário brasileiro, formuladas, sobretudo pelo Ministério Público visando à garantia do ressarcimento ao erário, em ações envolvendo casos de improbidade administrativa, demonstram uma interpretação divergente do art. 7º da Lei nº 8.429/92 o qual permite ao magistrado decretar a indisponibilidade de bens de investigados.

Diante disso, pretende-se pesquisar como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem reagindo ao pedido de indisponibilidade de bens e como a doutrina e jurisprudência compreendem seus requisitos e questões principais.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa, Indisponibilidade de Bens, Princípios da Administração Pública, Superior Tribunal de Justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	8
1.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
1.2 O PROJETO DE LEI Nº 1.446/1991 E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
1.3 TIPOLOGIA DA IMPROBIDADE	14
1.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito	15
1.3.2 Atos que causam lesão ao erário	16
1.3.3 Atos que atentam contra os princípios da administração pública	18
1.4 SANÇÕES	19
2. LEI Nº 8.429/1992 E A INDISPONIBILIDADE DE BENS	22
2.1 ART. 7º DA LEI Nº 8.429/1992	22
2.1.1 Hipóteses de cabimento da indisponibilidade de bens	24
2.1.2 Bens passíveis de se tornar indisponíveis	27
2.1.3 Momento do pedido de indisponibilidade	32
2.1.4 Pedido liminar de indisponibilidade de bens	32
2.1.5 Requisitos necessários para a concessão da indisponibilidade de bens	33
3. JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	38
3.1 ENTENDIMENTO INICIAL DA CORTE	38
3.2 MUDANÇA DE PARADIGMA	42
3.3 TENTATIVA DE RETORNO AO ENTENDIMENTO INICIAL - RESP 1.366.721/BA	44
3.4 CASOS ATUAIS E EMBLEMÁTICOS	51
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz, expressamente, em seu capítulo VII, referente à Administração Pública, os princípios a serem observados por todos os agentes administrativos. Um desses princípios é o da moralidade, o qual impõe ao administrador da coisa pública uma conduta ética e honesta para com a Administração em si, com os administrados em geral e demais agentes públicos.

Além desse princípio, há outros que indicam a necessidade de os agentes atuarem de maneira proba. Uma atuação divergente configura a improbidade administrativa, que como será melhor analisada no presente trabalho, é uma termo mais técnico para a chamada corrupção administrativa, em que há o desvirtuamento da Administração Pública, baseada em condutas que afrontam o ordenamento jurídico como um todo e prejudicam o bom funcionamento da Administração.

Como maneira de controlar e impor sanções aos agentes públicos e terceiros ímprobos, adveio ao ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa), de junho de 1992, que prevê as hipóteses de atos de improbidade e suas respectivas sanções, além de estipular os instrumentos processuais aplicáveis em busca do ressarcimento aos cofres públicos.

A referida Lei nº 8429, de 1992, foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro como tentativa de combater a corrupção, permitindo a execução do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, cujo teor prevê 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, sem prejuízo da ação penal cabível.

Apresentada pelo Projeto de Lei nº 1446, de 1991, uma das preocupações dos parlamentares era a garantia do processo legal, de modo a legitimar a ação e não deixar que fossem suprimidas as garantias constitucionais que caracterizam um Estado Democrático de Direito.

No presente trabalho, será analisado o instrumento da indisponibilidade de bens dos acusados, como garantia desse ressarcimento ao final do curso processual. Há aqui a pretensão de se analisar a atuação do Superior Tribunal de Justiça, frente aos pedidos de indisponibilidade formulados pelos autores da ação, bem como os argumentos utilizados no sentido de indeferimento da medida.

No primeiro capítulo abordar-se-ão os princípios constitucionais da Administração Pública, e os aspectos doutrinários que envolvem a Lei de Improbidade Administrativa.

Já no segundo capítulo, tendo em vista que o tema abre espaço para diversas reflexões, serão analisadas as hipóteses de cabimento da medida, os bens passíveis de constrição, o momento adequado para ser realizado o pedido e os requisitos necessários para a concessão da medida. Resta salientar que não se pretende esgotar o tema, em razão de sua abrangência.

Quanto aos requisitos, o foco do terceiro capítulo será dado no *fumus boni iuris* e no *periculum in mora*. Esse requisito traz uma das principais divergências jurisprudenciais acerca do assunto: parte entende que deve haver a comprovação de que o agente está na iminência de dilapidar o seu patrimônio, enquanto outros defendem que o *periculum in mora* é presumido, interpretando a medida como tutela de evidência.

O enfoque no instrumento da indisponibilidade de bens dos acusados de praticar algum ato de improbidade administrativa se dá pela necessidade de garantir futura execução nos casos de condenação, com o intuito de reaver os danos patrimoniais que atingem não só ao Estado em si, mas a coletividade como um todo em aspectos econômicos, ambientais, educacionais, de saúde e segurança pública.

A relevância do tema está no fato de que os atos de corrupção atingem toda a coletividade e devem ser combatidos de forma preventiva. No entanto, considerando a ausência de transparência, fiscalização e conscientização social prévias, a indisponibilidade de bens é um dos mecanismos jurídicos que, se utilizado de forma efetiva e prudente, serve ao Judiciário brasileiro como forma de assegurar o ressarcimento dos cofres públicos, impedindo-se que os recursos destinados a atingir as finalidades do Estado sejam perdidos, por falta de condições de recuperar valores e bens ilicitamente auferidos.

1. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os princípios que regem a Administração Pública guardam estreita conexão com os atos de improbidade administrativa. Tais princípios, previstos na Constituição da República de 1988, trazem os parâmetros mínimos a serem seguidos por todas as pessoas que cuidam da coisa pública no país. Como será detalhado à frente, em decorrência do texto constitucional, o Poder Legislativo se viu diante da necessidade de regulamentar o art. 37 da Constituição, razão pela qual foi promulgada a Lei nº 8.429, em 02 de junho de 1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis aos agentes públicos.

1.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atual Constituição trouxe em seu texto, como inovação, um capítulo dedicado à Administração Pública, e, em seu art. 37, *caput*, expressou os princípios que trazem as diretrizes fundamentais da Administração com normatividade e imperatividade. Assim, a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”¹.

Os princípios, para uma melhor compreensão do que será aqui tratado, além de conferirem maior unidade ao ordenamento jurídico, devem ser compreendidos como palavras que veiculam “diretivas comportamentais que devem ser aplicadas em conjunto com as regras sempre que for identificada uma hipótese que o exija”². Há, portanto, uma dimensão positiva e uma dimensão negativa dos princípios, já que o agente deve atuar na direção dos valores que expressam o conteúdo de cada princípio e, ao mesmo tempo, impedir a prática de qualquer ato que desvie de tais valores.

Nesse sentido, Dworkin define os princípios, como padrões que “apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas”³. Dessa forma, no campo da probidade administrativa, os princípios, além de delinearem a atividade

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Último acesso em: 06 jun. 2015.

² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 95.

³ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes. p. 39.

dos mais diversos agentes no âmbito do Poder Público, indicam uma ideia de otimização e correção do comportamento desses agentes.

No que concerne aos princípios norteadores da Administração Pública, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves trazem o conceito de princípio da juridicidade, e defendem que

Em que pese o fato de os princípios da legalidade (*rectius*: constitucionalidade) e da moralidade serem os vetores básicos da probidade administrativa, afigura-se evidente que tais princípios estão abrangidos por uma epígrafe mais ampla, sob a qual se encontram aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, papel que é desempenhado pelo princípio da juridicidade. A exigência de conformação da atividade administrativa ao Direito também indica que o Poder Público não está vinculado unicamente às normas que cria, sendo detectada uma esfera subtraída à sua disponibilidade ⁴.

Desse modo, a atuação estatal deve estar em consonância com o Direito, o qual compreende regras e princípios, e estes, por normatizarem valores de caráter ético-jurídico, trazem a noção de juridicidade. Ademais, a própria concepção de Estado Democrático de Direito está associada à necessidade de obediência, por parte da Administração, das normas de conduta a todos imposta, pressupondo a participação popular na condução do destino do país⁵.

Acerca do princípio da juridicidade, Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶ defende que o princípio da juridicidade impõe ao administrador o respeito não apenas à lei, mas também a todo o ordenamento jurídico. Assim, há uma relação próxima entre a improbidade administrativa e o princípio da juridicidade, visto que a violação a qualquer princípio jurídico tem o potencial de configurar a prática da improbidade, caso estejam presentes os requisitos previstos na Lei nº 8.429/1992.

O princípio da legalidade traz uma relação de conformidade entre os atos administrativos e a lei, o que significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei para que seja legítima⁷ e, ainda, deve ser conforme a lei sob os aspectos formal e material.

Pelo viés negativo, o princípio da legalidade não deve alcançar todo e qualquer ato que imponha determinado comportamento ao Poder Público, o que traz o risco de alterar a natureza das coisas e romper com os alicerces do Estado Democrático de Direito. A

⁴GARCIA; ALVES, Op. cit., p. 107.

⁵Ibidem, pp. 121 e 121.

⁶NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 07.

⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 19 e 20.

legalidade necessita estar ligada às normas que são editadas por órgãos outorgados pelo texto constitucional, criadas por um procedimento previamente estabelecido, ou seja, restrita à lei em sentido formal e material.

Referido princípio normalmente associa-se ao princípio da moralidade, ao impor ao agente que lida com a coisa pública respeitar preceitos éticos e ser um bom administrador. Assim, a moralidade administrativa vem com o sentido de inspirar uma sociedade justa e equânime⁸. Essa associação entre os dois princípios no âmbito da probidade administrativa é justificada pela insuficiência da permanência do agente adstrito ao princípio da legalidade. Mais do que isso, é necessário que o agente público em sentido amplo obedeça à ética administrativa, criando uma relação de adequação entre a sua ação e o alcance do interesse público.

Cumprir destacar, acerca desse assunto, a posição de Cammarosano e Pereira:

(...) legalidade é a qualidade do que é legal, do que está conforme a ordem jurídica em vigor. Moralidade é a qualidade do que está de acordo com valores dos quais se ocupa a ética, ramo do conhecimento voltado à identificação do que é bom ou mau, do que é virtude ou vício. Mas a moralidade postulada pela Constituição é, a nosso ver, moral jurídica, assim compreendida aquela que é consubstanciada pelos valores morais juridicizados, isto é, encampados pelo direito posto, que prestigia, por exemplo, a boa-fé, a dignidade da pessoa humana, a veracidade, a solidariedade, a honradez, dentre outros valores⁹.

De maneira mais específica, a moral administrativa advém do próprio ambiente institucional, razão pela qual os agentes administrativos possuem a obrigação de utilizar os meios previstos na lei para cumprir a função do Poder Público, zelar pelo bem comum e a boa administração¹⁰.

Ressalta-se, neste ponto, que, para parte da doutrina a probidade é subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é um conceito mais amplo, e por fim, há doutrinadores¹¹ que entendem que, sendo a moralidade um dos princípios expressos no art. 37, *caput*, da CF, a improbidade configura uma lesão a este princípio. Nessa linha de raciocínio, é possível concluir que o agente ímprobo se qualificará sempre como um violador do princípio da moralidade.

Sobre isso, Cammarosano e Pereira explicam que:

⁸ CARVALHO FILHO, Op. cit., p. 23.

⁹ CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ – O esvaziamento do dolo nos artigos 9º e 11, e a inconstitucionalidade da culpa no art. 10. **Interesse Público**. Ano xvi, 2014, nº 83. Editora Fórum. p. 35.

¹⁰ GARCIA; ALVES, Op. cit., pp. 135 e 136.

¹¹ SERRANO, Hermes Wagner Betete; PAZETO, Henrique Parisi. A ação de improbidade administrativa como tutela da moralidade administrativa. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, nº 165, Nov. 2014. p.49.

Legalidade, moralidade e probidade não são expressões sinônimas. Tanto é verdade que não é toda e qualquer ofensa à ordem jurídica que enseja propositura da ação popular a título de proteção da moralidade administrativa (CR, art. 5º, LXXIII) ou a aplicação das sanções que a Constituição prescreve como aplicáveis a atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º)¹².

De fato, a probidade administrativa é entendida como um conceito mais amplo que a mera legalidade ou moralidade em si. Dito isso, não se deve conceituar a probidade como sinônimo de honestidade. Para além disso, a probidade abrange não só componentes morais, como também os demais princípios que regem a atividade estatal. O agente público probo é aquele que atua em consonância com as normas a que está sujeito, alcançando as regras e os princípios, como rege o princípio da juridicidade e busca atingir a finalidade da função que exerce dentro do aparato estatal.

Diante da inovação realizada pelo constituinte, preocupado em dedicar um capítulo à Administração Pública, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988 trouxe a seguinte redação:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Assim, coube ao Legislativo regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal, como será visto adiante.

1.2 O PROJETO DE LEI Nº 1.446/1991 E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como maneira de proteger a Administração Pública e, por consequência, toda a sociedade, esse citado § 4º do art. 37 da CF representa a fonte normativa principal sobre a temática. Já a Lei nº 8.429/1992 é o diploma regulador da improbidade administrativa, e trata dos aspectos principais da matéria, tais como o sujeito ativo e o passivo, a tipologia da improbidade, as sanções e os procedimentos administrativos e judiciais.

Em uma perspectiva histórica, na década de 50 dois diplomas jurídicos¹³ foram editados para tratar do combate às vantagens recebidas de maneira indevida por agentes públicos; no entanto, poucas foram as ações propostas com o intuito de reaver os bens dos agentes que enriqueceram ilicitamente. Somente com o advento da Constituição Federal de

¹² CAMMAROSANO; PEREIRA, Op. cit., p. 34.

¹³ Lei n.º 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoí Ilha) e Lei n.º 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

1988 houve certo amadurecimento em relação à cidadania e a uma maior proteção do interesse público no Brasil.

Exemplificando uma das contradições políticas vivenciadas no país, é de se lembrar que a Lei nº 8.429 foi promulgada em 2 de junho de 1992, no governo de Fernando Collor de Mello, o primeiro Presidente da República eleito por voto direto após o advento da Constituição de 1988 e dos 29 anos da eleição de Jânio Quadros, momento em que o país iniciou uma etapa de afirmação de direitos¹⁴.

A campanha presidencial desenvolvida por Collor em 1989o tornou conhecido como “caçador de marajás”, pela promessa de empreender uma luta sem tréguas contra a corrupção. Nesse contexto, em 14 de agosto de 1991, o então Ministro da Justiça, Bernardo Cabral, encaminhou a Exposição de Motivos do anteprojeto de lei, nos seguintes termos:

Trata-se, Senhor Presidente, de proposta legislativa destinada a dar execução ao disposto no art. 37, § 4º da Constituição, onde se estabelece 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, sem prejuízo da ação penal cabível". A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do País, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação (sic) e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha, que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo. **Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção no trato com os dinheiros públicos e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito**¹⁵. (Sem grifo no original).

Apesar de a campanha política do então presidente ter sido focada no combate à corrupção, o fato de ele ter sofrido processo de *impeachment* dois anos após sua eleição representa uma evidente contradição. É possível perceber que as preocupações da década de 90 no país eram as mesmas que são discutidas nos dias de hoje. Cumpre salientar o comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em 1997, no sentido de que “a previsão

¹⁴ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. 5ª edição. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 192.

¹⁵ BRASIL. **Projeto de Lei nº 1446/1991**. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD17AGO1991.pdf&npagina=68>> Acesso em: 09 jun. 2015.

constitucional de punição da improbidade administrativa reflete a revolta do povo brasileiro contra a corrupção nos escalões governamentais e administrativos”¹⁶.

O Projeto de Lei nº 1.446/1991 teve por relator o Deputado Nílson Gibson e, durante sua tramitação, foram apresentadas 302 emendas, as quais abrangiam desde aspectos de natureza formal até as mais curiosas variações de conteúdo¹⁷. Conforme disposto em seu art. 24, a lei entrou em vigor na data de sua publicação, fato ocorrido em 3 de junho de 1992.

Para Martins, a vigência da Lei de Improbidade representa três pontos jurídicos de destaque na ótica da Teoria Geral do Direito. Inicialmente, a lei pode ser vista como uma contribuição kelseniana, que encara o Direito como instrumento de representação do mundo ideal ou de abstração psicológica¹⁸. Dessa forma, identificando o Estado com o Direito que pode impor certas condutas, a lei é um meio de coerção e de medo, pois sua aplicação pode, por exemplo, suspender os direitos políticos.

A lei trouxe, ainda, a obrigação de não enriquecer ilicitamente, não causar prejuízo ao erário e respeitar os princípios do direito administrativo. Como efeito, elencou as sanções advindas da responsabilização pela prática de atos de improbidade. Assim, a promulgação da Lei de Improbidade aperfeiçoou a relação entre obrigação e responsabilidade.

Por fim, há o destaque que diz respeito ao patrimônio público e à moralidade administrativa como direitos fundamentais de dimensão solidária, trazendo como consequência que a ausência de tutela efetiva gera um ‘inadimplemento constitucional’¹⁹.

Dessa forma, é possível conceituar os atos de improbidade administrativa como aqueles que, “possuindo natureza civil e devidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário”²⁰.

Logo, não se trata de punir meras ilegalidades, mas sim condutas ilegais e imorais de agentes públicos e de quem os auxilie. Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa traz um arcabouço jurídico que permite à sociedade como um todo representar ao Ministério Público notícias de atos ímprobos, e aos meios de comunicação divulgar e cobrar medidas eficazes de combate à corrupção no país. Essa lei, sem dúvidas, possui um

¹⁶ FILHO, 1997, *apud* MORAES, Alexandre de. Combate a improbidade administrativa e respeito aos princípios constitucionais. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais**. Editora JusPODIVM. 2012, p. 17.

¹⁷ GARCIA; ALVES, Op. cit., p. 303.

¹⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 192.

¹⁹ *Ibidem*, p. 193.

²⁰ MORAES, Op. cit., p. 16.

sistema normativo com potencialidade suficiente para coibir os ilícitos nela previstos, e punindo-os adequadamente.

Para Carvalho Filho, a ação de improbidade administrativa é o instrumento utilizado para se reconhecer judicialmente “condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa”²¹.

De modo objetivo, entende-se que o sujeito passivo da ação é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. O art. 1º da lei a identifica como: pessoas da administração direta, pessoas da administração indireta e pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído, ou contribua, com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. O parágrafo único do referido artigo 1º aponta ainda os sujeitos passivos secundários²².

Sujeito ativo, por outro lado, é aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para a sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. Neste ponto, o sujeito ativo abrange tanto os agentes públicos em sentido amplo quanto terceiros²³.

1.3 TIPOLOGIA DA IMPROBIDADE

Os atos de improbidade estão agrupados pela Lei nº 8.429/1992 em três categorias, a depender dos valores jurídicos afetados pela conduta do agente. Verifica-se, pela redação dos arts. 9º, 10 e 11 e seus respectivos incisos, que o legislador valeu-se de conceitos jurídicos amplos, que possibilitam uma interpretação aberta frente ao caso concreto, e ainda, previsões mais específicas nos incisos, de situações mais comuns que consubstanciam a improbidade, de maneira exemplificativa e com relativa independência em relação ao *caput*²⁴.

²¹ CARVALHO FILHO, Op. cit., p. 1059.

²² O art. 1º, parágrafo único da Lei nº 8.429 prevê que:

Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

²³ No art. 2º, Lei nº 8.429/1992, lê-se:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

²⁴ GARCIA; ALVES, Op. cit., p. 379.

Deve-se destacar que tais artigos 9º, 10 e 11 trazem uma tipificação aberta, com rol exemplificativo, sendo as condutas do *caput* genéricas, e as de seus incisos, condutas específicas.

1.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito

Primeiramente, o art. 9º da lei versa sobre os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito. Deste modo, enquadra-se na tipificação do artigo o agente que auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei.

O enriquecimento sem causa ou locupletamento ilícito infringe o dever moral que deve guiar as relações sociais, em busca dos princípios de Justiça e do Direito. No âmbito do direito administrativo, é ilícito todo proveito relacionado ao exercício da atividade pública que não seja "resultado da contraprestação paga ao agente ou consectário lógico da função exercida"²⁵. Cumpre ressaltar que na maioria dos casos o agente obtém a vantagem indevida não dos cofres públicos, mas de terceiros.

Neste contexto, Carvalho Filho explica que:

O pressuposto exigível do tipo é a percepção da vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral. Pressuposto dispensável é o dano ao erário. Significa que a conduta de improbidade no caso pode perfazer-se sem que haja lesão aos cofres públicos. É o que ocorre, por exemplo, quando servidor recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem ²⁶.

Quanto a essa tipologia, tendo em vista que o dispositivo da lei não define expressamente, a doutrina diverge sobre o elemento subjetivo da conduta do agente ímprobo.

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho compreende que o art. 9º abrange apenas o dolo, e trata-se de conduta comissiva.

Em contrapartida, Emerson Garcia combate expressamente a assertiva de Carvalho Filho, e defende que "a improbidade pode decorrer da omissão dolosa do agente público, decorrendo, da ausência do ato, o enriquecimento ilícito"²⁷. A título exemplificativo, o autor traz uma hipótese na qual o agente público, possuidor do dever jurídico de fiscalizar a realização de depósitos bancários realizados pela Administração Pública, omite-se

²⁵ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 389.

²⁶ CARVALHO FILHO, *Op. cit.*, p. 1070.

²⁷ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 389.

dolosamente quanto ao erro cometido por outrem que gera o embaralhamento de contas de credores e acarreta o direcionamento dos valores para sua conta pessoal.

Quanto a isso, compreende-se que, embora o exemplo seja casuístico, é possível sua ocorrência, e a imputação possibilita uma maior responsabilização dos agentes que recebam vantagens indevidas, desde que o dolo esteja presente e comprovado.

A propósito, a comprovação do dolo é um dos grandes desafios enfrentados nas ações de improbidade administrativa. Para tanto, deve-se comprovar que o agente tinha vontade de atingir o resultado proibido pela norma, à luz do contexto fático-probatório. Não basta que o comportamento tenha sido voluntário, mas sim que o resultado tenha sido direta ou indiretamente intentado pelo agente ²⁸.

1.3.2 Atos que causam lesão ao erário

No *caput* do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 e em seus incisos estão previstos os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...).

Neste ponto, o pressuposto exigível é a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no art. 1º da lei. A ocorrência de enriquecimento ilícito é pressuposto dispensável, tendo em vista que a conduta pode lesar o erário, sem, no entanto, haver o enriquecimento ilícito do agente.

A palavra patrimônio, para os fins da lei de improbidade, não pode ficar restrito ao aspecto meramente econômico, mas sim, deve ser concebido como "o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turísticas pertencentes ao Poder Público"²⁹.

Ainda que a palavra erário possa ser definida como o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao patrimônio público, e que o art. 10 em comento cite essas duas expressões, pode-se depreender que elas não são noções excludentes, e que a Lei nº 8429/1992 visa proteger o patrimônio público como um todo, e não somente seu aspecto econômico-financeiro, tendo o vocábulo erário a função de designar os entes elencados no art. 1º (sujeitos passivos dos atos de improbidade).

²⁸ CAMMAROSANO; PEREIRA, *Op. cit.*, p. 30.

²⁹ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 412.

Ressalta-se que a visão acima não é pacífica na doutrina, embora seja a defendida neste trabalho. Sob ponto de vista diverso, Rafael Oliveira defende a necessidade de comprovação da lesão ao patrimônio público econômico para que haja incidência do art. 10 da LIA. Assim, a sua ausência afastaria a configuração da improbidade por dano ao erário, mas não impediria a tipificação por enriquecimento ilícito (art. 9º) ou por violação aos princípios da administração (art. 11)³⁰.

Há também controvérsia no que diz respeito ao elemento subjetivo do texto contemplado pelo artigo. Ainda que a conduta culposa esteja expressamente prevista no artigo, é possível que se questione a sua constitucionalidade e se defenda apenas o dolo.

Para a parte da doutrina que argumenta a inconstitucionalidade da modalidade culposa, a LIA teria extrapolado o limite do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, visando punir não só o agente desonesto, mas também o inábil. Em ação de improbidade julgada pelo STJ, a Corte Superior defendeu a aplicação da modalidade culposa na hipótese prevista no art. 10, por compreender que o legislador buscou conferir "maior efetividade aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"³¹.

Existem argumentos no sentido de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidades tão duras quanto as previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Em contrapartida, entende-se também que há comportamentos culposos aptos a acarretarem grande repercussão, devendo-se realizar uma adequação do dano à sanção a ser aplicada.

Para Cammarosano e Pereira, a improbidade administrativa não se confunde com a ilegalidade ou imoralidade, e ocorre tão somente na perspectiva de grave abuso de direito ou de desvio de finalidade, fato que atrai necessariamente o elemento subjetivo por parte do agente³². Concluem ainda que:

(...) a improbidade administrativa seria forma qualificada de ilegalidade, ou imoralidade. Todavia, a forma qualificada está vinculada à noção de desvio de finalidade, a impossibilita a modalidade culposa do agente³³.

Deve prevalecer, no entanto, a interpretação que admite a prática de atos de improbidade de maneira culposa, parecendo ser esse o entendimento mais acertado, haja vista que não há dispositivo constitucional impedindo a modalidade culposa, nem mesmo no art.

³⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 3ª ed. rev. , atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. p. 85.

³¹ CAMMAROSANO; PEREIRA, Op. cit., p. 28.

³² CAMMAROSANO; PEREIRA, Op. cit., p. 33.

³³ Ibidem, p. 33.

37, § 4º, mas sim há previsão expressa no texto da lei. Ademais, havendo culpa consciente, há violação ao dever de cautela por parte do agente público ou de terceiro.

1.3.3 Atos que atentam contra os princípios da administração pública

Tal como tratado no início deste trabalho, a Constituição Federal, como produto reflexo do constitucionalismo contemporâneo, tem como paradigmas normativos o direito por regras e o direito por princípios. Diante da dinamicidade das relações sociais e, em contrapartida, a lentidão comum à atividade legislativa, os princípios se adequam de maneira mais célere e permitem que a atividade jurisdicional atenda às demandas sociais.

No entanto, os princípios trazem uma abertura e sua previsibilidade é inferior a das regras, pois ensejam uma constante adequação da norma aos influxos sociais. Pelo grau de generalidade, exigem a interferência do Judiciário para delimitar o alcance da norma, frente ao caso concreto.

Na sistemática da Lei de Improbidade, há, por mais de uma vez, a expressa referência ao dever jurídico de observar os princípios que regem a atividade estatal, dispondo o art. 4º que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Novamente com o intuito de proteger de forma efetiva o interesse público, a Lei nº 8.429/1992 trouxe a tipologia dos atos de improbidade que contrariam os princípios da Administração Pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...)³⁴.

A abertura desse dispositivo de lei reflete a exigência de uma criação legislativa capaz de se adaptar às peculiaridades das ações dos agentes administrativos, daí se entender que o rol de princípios elencados acima é meramente exemplificativo, não excluindo os demais princípios constitucionais.

Emerson Garcia aduz que o art. 11 da LIA é intitulado de "norma de reserva", justificável pelo fato de que mesmo que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio

³⁴ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Último acesso em: 09 jun. 2015.

público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente, será possível a configuração da improbidade sempre que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal ³⁵.

Infere-se disso que o legislador, apesar de ter elencado princípios a serem obedecidos pelo administrador público, buscou preservar os princípios gerais da Administração Pública. Quanto a este ponto, dispensa-se o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. O elemento subjetivo, tal como no art. 9º, é tão somente o dolo, pois, caso contrário, a lei estaria permitindo a incidência das sanções de improbidade diante de qualquer deslize administrativo, fato que acarretaria insegurança jurídica para os agente públicos³⁶.

Diante do exposto, cumpre abordar decisão do Superior Tribunal de Justiça acerca do âmbito de incidência do art. 11. O referido Tribunal já decidiu no sentido de que é necessário cautela ao julgar ação de improbidade administrativa, tendo em vista que é possível que o julgador seja induzido a condenar como ímproba uma conduta meramente irregular, suscetível de correção administrativa, estando ausente a má fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa ³⁷.

Nesse julgado, o STJ afirmou que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo e que a ilegalidade apenas se enquadra como improbidade quando a conduta fere os princípios em associação com a má fé e desonestidade do administrador. Ocorre que a má fé, por si só, não pode ser invocada como o elemento primordial à identificação da improbidade, sob o risco de se reduzir a probidade à moralidade.

Assim, é possível afirmar que os deveres elencados no art. 11, *caput*, da lei de improbidade, são indicadores do ideal de justiça, e essa deflui dos valores inerentes a determinado grupo, centralizado nos princípios constitucionais.

1.4 SANÇÕES

Por tudo que já foi exposto, depreende-se que os atos de improbidade devem ser analisados no contexto em que se inserem e é possível que existam atos de improbidade administrativa que não sejam propriamente atos desonestos.

³⁵GARCIA; ALVES, Op. cit., p. 423.

³⁶NEVES, OLIVEIRA, Op. cit., p. 91.

³⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 480.387/SP**. Ministro Relator: Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em: 16/03/2004. Publicado no Dj em: 24/05/2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1085404&num_registro=200201498252&data=20040524&tipo=51&formato=PDF>. Último acesso em: 05 jun. 2015.

Cumpra ressaltar que, para haver uma atuação jurisprudencial harmônica e imparcial, os magistrados não podem cair no risco da responsabilização objetiva da conduta dos agentes acusados, porque o dolo genérico, muitas vezes invocado pelos Tribunais, pode ser utilizado como forma de fugir do dever de motivar as decisões judiciais, a partir do contexto fático. Novamente reafirma-se aqui que o mero descumprimento da lei não significa automaticamente uma constatação de improbidade³⁸.

Nessa perspectiva, Alexandre de Moraes argumenta que:

Não serão possíveis hipóteses em que o Ministério Público aponte genericamente condutas de agente público sem o necessário elemento subjetivo do tipo e sem qualquer indicação que mostrasse a intenção de praticar ato de corrupção, caracterizando a acusação tão somente em responsabilidade objetiva do réu, por exercer determinado cargo ou função pública³⁹.

No entanto, o STJ, no Resp 1256232/MG, julgado pela 2ª Turma, sob a relatoria da ministra Eliana Calmon, restou assentado que o posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)⁴⁰.

A importância da Lei nº 8.429/1992 é inegável, porquanto tem por função definir as condutas ímprobas, as sanções aplicáveis e demais instrumentos necessários à ação de improbidade que vise condenar os sujeitos ativos em cada caso distinto. Atualmente, é unânime o entendimento de que os indivíduos possuem um direito subjetivo à probidade administrativa. Esse direito pode ser classificado como direito de terceira geração, considerando ser universal e coletivo, além de sua titularidade ser indefinida e indeterminável. Sua proteção irradia-se por toda a sociedade, sendo esta a destinatária da função do Estado⁴¹.

Na visão de Carvalho Filho, é indiscutível a gravidade da improbidade administrativa, posto que "de um lado, atinge a sociedade, cujos interesses são geridos pela Administração; de outro, sua execução é imputada, na maioria das vezes, ao próprio administrador público"⁴².

³⁸ CAMMAROSANO; PEREIRA, *Op. cit.*, p. 29.

³⁹ MORAES, *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1256232/MG**. Ministra Relatora: Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgamento em: 19/09/2013. Publicado no DJ em: 26/09/2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+1256232&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=8>> Último acesso em: 11 jun. 2015.

⁴¹ CARVALHO FILHO, *Op. cit.*, p. 98.

⁴² *Ibidem*, 2012, p. 99.

Após discorrer acerca da tipologia dos atos de improbidade, o art. 12 da Lei trata das penas aplicáveis aos responsáveis pelos atos, as quais são independentes das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação diversa, e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

Tendo em vista que as sanções não são o objeto principal de estudo deste trabalho, cumpre explicitar que, a depender do enquadramento no art. 9º, 10 ou 11 da lei, as sanções consistem em: (a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, (b) ressarcimento integral do dano, (c) perda da função pública, (d) suspensão dos direitos políticos, (e) pagamento de multa civil, (f) 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.

Conforme a gravidade da conduta, tais penas diferem em quantidade, nos limites previstos nos incisos I, II e III, do art. 12, da Lei nº 8.429/1992. Ademais, nos termos do parágrafo único, para a fixação das penas, o magistrado deverá levar em consideração a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

É impossível, no entanto, falar em combate e punição de tais atos sem que todos os setores da sociedade estejam conscientes e zelem pela observância, sobretudo, do princípio da moralidade. O que se propõe é um controle rígido e intenso dos atos dos agentes públicos, com a necessária adequação desses agentes aos valores próprios de um Estado Democrático de Direito, que tem por pilar fundamental o bem comum.

2. LEI Nº 8.429/1992 E A INDISPONIBILIDADE DE BENS

No Capítulo 1, tratou-se de maneira objetiva as questões principais acerca da atribuição de força normativa aos princípios e do reflexo dessa concepção jurídica nos atos de improbidade administrativa. Agora, pretende-se aprofundar o estudo de um dos instrumentos previstos na Lei de Improbidade Administrativa para garantir a integridade do patrimônio público, em seu viés econômico.

Dessa forma, adiante será analisada a medida da indisponibilidade de bens, abordando os aspectos principais tratados pela doutrina e jurisprudência, em busca de uma aplicação efetiva da lei, que atenda ao interesse público, sem, no entanto, ferir as garantias constitucionais e processuais.

2.1 ART. 7º DA LEI Nº 8.429/1992

De modo geral, a Lei nº 8.429/1992 trouxe instrumentos processuais que, se bem utilizados, são importantes formas de combate à improbidade administrativa. Entre tais instrumentos, destacam-se as medidas cautelares como meio de efetivar o processo. Isso porque não basta garantir a prestação jurisdicional definitiva, mas assegurar, também, que ela esteja adequada, de maneira plena, aos anseios da sociedade, permitindo que o Estado-Juiz atue de maneira a extrair todos os resultados possíveis, não sendo bastante a mera prolação de sentença. A condenação final deve ser útil à garantia do bem almejado ⁴³.

A doutrina nacional majoritária entende que, de maneira expressa, a Lei de Improbidade Administrativa prevê três tipos de medidas cautelares, a saber: a indisponibilidade de bens prevista no art. 7º - e objeto principal deste trabalho -, o sequestro previsto no art. 16 e o afastamento temporário de cargo, emprego ou função, cuja previsão se encontra no art. 20, parágrafo único da referida lei.

Dispõe o art. 7º da Lei nº 8.429/1992, *in verbis*:

Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado ⁴⁴.

⁴³ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 1027.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Último acesso em: 09 jun. 2015.

Desse modo, a doutrina ensina que no âmbito da ação de improbidade administrativa é plenamente cabível a tutela de urgência desde que preenchidos os requisitos legais.

Entendida então como medida cautelar, a indisponibilidade de bens é um instrumento processual que serve ao resultado útil e eficaz de outro processo ⁴⁵ e não pode ser considerada como uma punição antecipada, nem visa ressarcir previamente o erário. Nesse sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves explica que:

A instrumentalidade da tutela cautelar faz com que tal espécie de tutela sirva como instrumento apto a garantir que o resultado final do processo seja eficaz, significando que tal resultado tenha condições materiais para gerar os efeitos práticos normalmente esperados ⁴⁶.

No âmbito da Lei nº 8.429/1992, a indisponibilidade de bens é medida que busca preservar bens no patrimônio de eventuais acusados de atos de improbidade administrativa com o intuito de garantir a eficácia da futura e eventual execução de pagar quantia certa. Como consequência da decretação dessa medida há a proibição de alienação dos bens, evitando qualquer espécie de transferência. Logo, é necessária a averbação da medida cautelar no registro do bem, tal como na matrícula do imóvel, por exemplo. Tratando-se de bens não registráveis, eventual alienação será ineficaz perante o credor, tal como ocorre em casos de fraude à execução.

Com efeito, a indisponibilidade de bens é um mecanismo que possui como fundamento o princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal ⁴⁷. Diante disso, é possível afirmar que a garantia de acesso ao Judiciário, sobretudo no âmbito das ações de improbidade administrativa, não é satisfeita apenas com a possibilidade de usufruir do processo de conhecimento, razão pela qual a indisponibilidade de bens é uma técnica capaz de garantir o bem da vida almejado, qual seja, a integralidade do patrimônio público.

Rogério Pacheco Alves expõe que a indisponibilidade, por visar ao integral ressarcimento do dano, é efetivada ao tornar indisponíveis tantos bens de expressão econômica quantos bastem ao restabelecimento do *status quo ante*, alcançando dinheiro, bens móveis e imóveis, ações e títulos de crédito ⁴⁸.

⁴⁵ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 246.

⁴⁶ *Ibidem*, 2015, pp. 246-247.

⁴⁷ Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º, XXXV:

A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Último acesso em: 09 jun 2015.

⁴⁸ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 1059.

Assim, o acusado por ato de improbidade torna-se impossibilitado de alienar os seus bens atingidos pela medida. Como exemplo, pode haver o bloqueio de contas bancárias, aplicações financeiras e registros de inalienabilidade imobiliária. Essas medidas, no entanto, não impedem que o suposto ímprobo exerça o direito de posse sobre seus bens.

De acordo com Marco Aurélio Adão, no que concerne à execução da indisponibilidade de bens:

(...) de acordo com as circunstâncias e com o que o juiz entender adequado (v.g. CPC, arts. 798 e 799), o requerido pode continuar com a posse da(s) coisa(s), inclusive utilizando-a(s), desde que isso não resulte em perecimento. Nessa hipótese, a indisponibilidade implicará apenas a conservação e a proibição da alienação e da instituição de ônus, mas é possível também a entrega da coisa em depósito a um terceiro, bem como o bloqueio de ativos financeiros ⁴⁹.

Cumprе ressaltar que a indisponibilidade de bens é uma providência temporária e acessória, tendo em vista somente se justificar caso sua finalidade seja a de garantir uma execução futura, ainda que incerta ⁵⁰. Ao mesmo tempo em que se busca garantir o ressarcimento ao erário, visando ao bem público, a atuação jurisdicional deve ser orientada pelo devido processo legal, cumprindo todas as garantias processuais existentes no ordenamento jurídico nacional.

Assim, não será ética, tampouco jurídica uma atuação que torne indisponíveis os bens do suposto agente ímprobo pelo "mero prazer de abatê-lo"⁵¹.

2.1.1 Hipóteses de cabimento da indisponibilidade de bens

Questão relevante acerca da indisponibilidade de bens diz respeito aos tipos de atos de improbidade que permitem a decretação da medida em análise.

A doutrina tem entendimento predominante no sentido de que é plenamente cabível o pedido de indisponibilidade em ações que dizem respeito a atos tipificados nos arts. 9º e 10 da LIA, quais sejam, atos que importam enriquecimento ilícito ou causam lesão ao erário.

⁴⁹ ADÃO, Marco Aurélio. Improbidade administrativa e indisponibilidade de bens. **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Coordenadora Samantha Chantal Dobrowski. Brasília: ESMPU, 2011. p. 223.

⁵⁰ Ibidem, 2011, p. 217.

⁵¹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. A indisponibilidade cautelar de bens na ação de improbidade administrativa. DELFINO, Lucio; ROSSI, Fernando; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; CHIOVITTI, Ana Paula (Coord.) **Tendências do moderno processo civil brasileiro. Aspectos individuais e coletivos das tutelas preventivas e ressarcitórias. Estudos em homenagem ao jurista Ronaldo Cunha Campos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 258.

Todavia, quanto aos atos tipificados no art. 11 da LIA, há divergência doutrinária e jurisprudencial, em relação à possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens. Com isso, parcela da doutrina defende tal possibilidade, com argumentos no sentido de que atos que violam os princípios da Administração Pública podem gerar prejuízos ao erário.

Em contrapartida, é mais acertado o entendimento segundo o qual se houver prejuízo ao erário, "mesmo que o ato atente a princípios da Administração Pública, o ato será tipificado no art. 10 da referida lei, sendo, portanto, cabível a medida cautelar em razão dessa tipificação"⁵².

Há, ainda, doutrinadores seguindo direção diversa e defendendo ser cabível a indisponibilidade de bens mesmo diante de atos tipificados no art. 11 da Lei nº 8.429/2014, para garantir o pagamento da multa civil sancionatória (obrigação pecuniária) prevista no art. 12, III, da referida lei.

Nesse sentido, no AgRg no Resp 1311013/RO, de relatoria do ministro Humberto Martins, restou decidido que uma interpretação literal do art. 7º poderia induzir ao entendimento de que não seria possível a decretação de indisponibilidade de bens quando o ato de improbidade decorresse de violação aos princípios da administração pública. Valendo-se de uma interpretação sistemática, conclui-se que a medida cautelar de indisponibilidade de bens também pode ser aplicada aos atos que impliquem violação a tais princípios, sobretudo para assegurar o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário e ainda a multa civil.

Contudo, esse posicionamento da Corte Superior deveria se restringir ao valor de eventual multa civil, posto que a violação dos princípios da administração pública que ensejarem ação do Ministério Público ou do ente afetado deve culminar, ao final do processo, na condenação pelas sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992. Ora, caso o autor da ação verifique que a violação dos princípios ensejou enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, cabe tipificar a ação de eventuais acusados não apenas no dispositivo do art. 11 da lei, mas também nos artigos 9º ou 10, a depender da análise do caso concreto.

No que concerne ao disposto no art. 12 da LIA, conclui-se que:

(...) existem três medidas que podem gerar uma execução civil no caso de procedência do pedido: (i) perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; (ii) ressarcimento integral do dano; e (iii) aplicação da multa civil. Nesses três casos será cabível a execução de entrega de bens (perda dos bens) e, mais frequentemente, a de pagamento da quantia certa⁵³.

⁵² FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 56-57.

⁵³ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 252.

Da leitura do art. 7º da Lei nº 8.429/1992 compreende-se que a indisponibilidade ora analisada deve recair sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Interpretando de maneira literal e conjunta os arts. 7º e 12 depreende-se que o art. 7º não inclui na medida de indisponibilidade de bens a multa civil, mas tão somente a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, além da reparação integral do dano gerado ao erário.

Ocorre que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça inclui a multa civil no cálculo da indisponibilidade, tratando-a como sanção autônoma. A exemplo, no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.260.737/RJ⁵⁴, de relatoria do ministro Sérgio Kukina, o agravante postulou pela incidência da constrição patrimonial apenas sobre o incerto dano ao erário, excluindo a multa, por considerar que não há previsão legal. Ademais, defendeu não haver enriquecimento ilícito, em razão de seu patrimônio ser advindo de uma herança.

Neste caso, os indícios da prática do ato de improbidade restaram presentes pelo fato de que o acusado se dizia incapaz de exercer a atividade de médico perito, após a aprovação em concurso público. Apesar de estar sendo remunerado pelo cargo ocupado, não exercia as atividades para a Administração Pública; contudo, praticava atividade médica particular.

No voto, o ministro Sérgio Kukina não acolheu a irrisignação da parte agravante, por não haver desconstituído os fundamentos adotados pela decisão recorrida. Por fim, decidiu no sentido de que a medida constritiva deveria incidir sobre quantos bens fossem necessários ao integral ressarcimento do dano, devendo considerar o potencial valor da multa civil aplicável à espécie. O acórdão foi proferido nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS QUE ABRANGE INCLUSIVE AQUELES ADQUIRIDOS ANTES DA PRÁTICA DO SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE, ASSIM COMO O POTENCIAL VALOR DA MULTA CIVIL APLICÁVEL À ESPÉCIE. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DILAPIDAÇÃO IMINENTE OU EFETIVA DO PATRIMÔNIO DO DEMANDADO. PERICULUM IN MORA IMPLÍCITO NO COMANDO LEGAL. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1260737/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 20/11/2014. Publicado no DJ em: 25/11/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=resp+1260737&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 6 jun. 2015.

1 - O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei nº 8.429/92, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, **a decretação de indisponibilidade de bens, ainda que adquiridos anteriormente à prática do suposto ato de improbidade, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil.** Precedentes. (Sem grifo no original).

2 - A Primeira Seção desta Corte de Justiça, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 543 -C do CPC), consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e, ante a presença de fortes indícios da prática do ato reputado ímprobo, dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do réu, estando o periculum in mora implícito no comando do art. 7º da LIA.

3 - **Agravo regimental a que se nega provimento.** (Sem grifo no original). (AgRg no REsp 1260737/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 25/11/2014)⁵⁵

Haja vista o objetivo da medida de indisponibilidade de bens de garantir a eficácia de futura execução, não se pode excluir o valor gerado pela aplicação da multa civil. Acrescenta-se então, ao entendimento do STJ, a preocupação atual de reparar os danos suportados pelo erário, buscando garantir eficácia à Lei de Improbidade Administrativa.

Daniel Neves aborda o tema defendendo que “a exclusão, nesse caso, poderia contribuir com uma ineficácia parcial da ação de improbidade administrativa, o que certamente não era a vontade do legislador ao criar o dispositivo ora analisado”⁵⁶.

Ocorre que tal argumento, invocando a vontade do legislador, cai no perigo de se atrelar a atividade judiciária ao passado, de maneira a engessar o juiz frente ao caso concreto. Embora se defenda que a indisponibilidade de bens pode alcançar a multa civil, o argumento para tanto deve ser dar efetividade à Lei de Improbidade Administrativa enfrentando cada caso concreto, valendo-se de uma interpretação sistemática em harmonia com o atual ordenamento jurídico brasileiro, preenchendo essa lacuna da lei.

2.1.2 Bens passíveis de se tornar indisponíveis

A segunda questão aqui analisada diz respeito a quais bens da esfera patrimonial do devedor devem suportar a medida de constrição judicial.

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1260737/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 20/11/2014. Publicado no DJ em: 25/11/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=resp+1260737&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 6 jun. 2015.

⁵⁶ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 253.

Primeiramente, deve o juiz se vincular ao valor estimativo da vantagem patrimonial auferida pelo acusado e do prejuízo causado ao erário. Assim, a constrição judicial deve ser suficiente para proporcionar tal eficácia ⁵⁷.

Nesse sentido, Alves defende que:

(...) o certo é que deve a constrição incidir apenas sobre o montante necessário à plena reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido quando este se apresentar bem superior ao prejuízo. A medida deve ser, em resumo, proporcional ao escopo que se deseja alcançar. Daí a importância de indicação, pelo autor da ação de improbidade, de pelo menos uma estimativa do valor do dano causado (*quantum debeatur*), parâmetro a ser utilizado apenas com vistas ao dimensionamento da indisponibilidade ⁵⁸.

Dessa forma, deve ser reprimida a conduta judicial que determine a constrição de todo o patrimônio do suposto agente ímprobo. Para que haja uma decisão adequada, é necessária uma correspondência com o valor da satisfação que se buscará no momento da execução. Caso contrário, o acusado se verá diante de uma vingança privada, "que pode atender bem a ânsia de justiça contra aqueles que supostamente desfalcam o erário, mas é incompatível com a idéia moderna de execução. A medida, afinal, é executiva, e não sancionatória" ⁵⁹.

Assim, questiona-se acerca de quais bens podem ser atingidos pela medida: se aqueles adquiridos somente depois do suposto ato de improbidade ou se é possível atingir bens adquiridos anteriormente. Hoje, tanto doutrina quanto jurisprudência majoritárias compreendem que é irrelevante a data de aquisição dos bens, sendo possível declarar indisponíveis tanto os bens adquiridos antes como depois dos atos de improbidade lesivos ao erário ou acrescidos ao patrimônio por herança, testamento ou doação ⁶⁰. Contudo, perante o caso concreto, deve o juízo observar o princípio da proporcionalidade em face do valor do dano. Nesse sentido é a atuação do Superior Tribunal de Justiça ⁶¹, que afasta, no entanto, as verbas de caráter alimentar e os valores indispensáveis à subsistência do réu ou à continuidade de atividades empresariais ⁶².

De maneira restritiva, Carlos Mário Velloso Filho considera ser possível a decretar a indisponibilidade apenas dos bens adquiridos em razão do ato da improbidade. Para

⁵⁷ Ibidem, p. 254.

⁵⁸ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 1061.

⁵⁹ OLIVEIRA; NEVES, *Op. cit.*, p. 254.

⁶⁰ DOS SANTOS, Sérgio Honorato; DOS SANTOS, Yaisa A. Honorato. A Indisponibilidade de bens na ação civil pública por atos de improbidade administrativa. **BDM: BOLETIM DE DIREITO MUNICIPAL**. Ano XXIII, nº3m março de 2007. Editora NDJ Ltda: São Paulo. pp. 215-216

⁶¹ Nesse sentido: AgRg no AResp 460279/MS; AgRg no Resp 1260737/RJ.

⁶² Nesse sentido: AgRg no AResp 436929/RS; Resp 1161049/PA.

ele, deve ser avaliada a evolução patrimonial e a renda do agente público e, em todos os casos, a medida de indisponibilidade deve deixar de fora o patrimônio adquirido anteriormente ao período em que se imputa o enriquecimento ilícito⁶³.

Não obstante, sob a ótica da atuação do Superior Tribunal de Justiça, há ainda dois pontos importantes a serem discutidos.

O primeiro diz respeito à incidência da medida, em ações com mais de um acusado. O STJ tem julgados no sentido de que, em tais ações, há responsabilidade solidária. Na Reclamação 16514/RJ, o Ministro Sérgio Kukina relatou que, no bojo da ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta em face de inúmeros réus, a inicial narrou a ocorrência de danos causados ao patrimônio público por meio de um contrato firmado entre a Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação PROCEFET⁶⁴.

Diante disso, o Ministério Público requereu o bloqueio de todos os bens e ativos financeiros dos réus, tendo sido deferido pelo juízo singular. Em contrapartida, um dos réus interpôs Recurso Especial que foi provido no sentido de reconhecer o excesso e a desproporcionalidade da medida. No acórdão, o Ministro Humberto Martins determinou que deveriam restar indisponíveis apenas os bens suficientes para assegurar o possível ressarcimento. Ocorre que, para o reclamante, o juízo da vara não teria cumprido tal decisão.

No voto da Reclamação, Sérgio Kukina salientou que a empresa reclamante requereu ao juízo de origem a substituição do patrimônio bloqueado por um bem imóvel ofertado em garantia. No entanto, na exordial da ação foi estabelecido que o dano ao erário imputado a todos os corréus perfaz o montante de duzentos e trinta e quatro milhões de reais, não estando aí incluídos os juros, a correção monetária e eventual aplicação da multa civil.

Em síntese, o ministro relator decidiu que, no presente caso, o estágio da instrução processual não permitia aferir o grau de participação dos réus nas condutas ímprobas a eles imputadas, razão pela qual deveriam permanecer indisponíveis tantos bens quantos fossem suficientes para garantir a execução em caso de procedência da ação. Segue a ementa do julgado, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. ART. 105, I, f, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGADO DESRESPEITO À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA NO RECURSO

⁶³ FILHO, Carlos Mário Velloso. Improbidade Administrativa. Questões Polêmicas. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 125.

⁶⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 16514/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgamento em: 28/05/2014. Publicado em: 02/06/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=Reclama%E7%E3o+16514&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 10 jun 2015.

ESPECIAL Nº 1.368.192/RJ, A QUAL DETERMINOU QUE A INDISPONIBILIDADE DECRETADA NO BOJO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEVERIA RECAIR SOBRE OS BENS QUE ASSEGURASSEM O INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO OU SOBRE O ACRÉSCIMO PATRIMONIAL RESULTANTE DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ATO RECLAMADO QUE, LASTREADO NA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS RÉUS PELOS SUPOSTOS ATOS ÍMPROBOS, MANTEVE A INDISPONIBILIDADE DE TODOS OS BENS DA EMPRESA RECLAMANTE, INDEFERINDO SUA SUBSTITUIÇÃO POR BEM IMÓVEL DE VALOR TIDO POR INSUFICIENTE. ESTÁGIO DA INSTRUÇÃO DA SUBJACENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE AINDA NÃO É POSSÍVEL DELIMITAR A QUOTA DE RESPONSABILIDADE DE CADA AGENTE. IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO.

(...)

4 - Como até o presente estágio da instrução processual da ação civil pública subjacente não é possível aferir o grau de participação dos réus nas condutas ímprobos que lhes são imputadas, devem permanecer indisponíveis tantos bens quantos forem suficientes para fazer frente à execução em caso de procedência da ação.

Precedentes.

5 - Reclamação julgada improcedente.

(Rcl 16.514/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/05/2014, DJe 02/06/2014)⁶⁵

O segundo aspecto analisado trata da possibilidade ou não da indisponibilidade atingir bem de família. Quanto a isso, Daniel Neves defende que se o bem foi adquirido de maneira ilícita, como produto do enriquecimento ilícito pelo qual o réu está sendo acusado, pode responder normalmente pela execução, incidindo a indisponibilidade ⁶⁶.

Por outro lado, se o bem tiver sido adquirido de forma lícita, sem vinculação ao ato de improbidade, não há razão para que seja objeto de constrição judicial, uma vez que não é possível afastar a impenhorabilidade do bem de família e, por consequência, não é possível torná-lo indisponível, já que não servirá à satisfação do direito.

O Superior Tribunal de Justiça estende a constrição judicial aos bens de família caso tenham sido, comprovadamente, adquiridos também com produto da empreitada ímproba, resguardado, como já dito, o essencial para subsistência:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PARA IMPUGNAÇÃO.

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 16514/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgamento em: 28/05/2014. Publicado em: 02/06/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=Reclama%E7%E3o+16514&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 10 jun 2015.

⁶⁶ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 255.

VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992. ALCANCE. DESNECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS.

1. Descabe a intimação da parte adversa para impugnação a embargos de declaração, quando ausentes os efeitos infringentes ou modificativos.

2. A medida constritiva prevista no art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992 deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma. Precedentes do STJ.

3. **A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, nas demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade prevista no art. 7º, parágrafo único, da LIA não depende da individualização dos bens pelo Parquet, podendo recair sobre aqueles adquiridos antes ou depois dos fatos descritos na inicial, bem como sobre bens de família.**

(Sem grifo no original).

4. Recurso especial não provido.

(REsp 1287422/SE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 22/08/2013)

Logo, não se reputa prudente que o Judiciário decrete a medida de indisponibilidade de bens comprovados como bens de família pelos acusado de maneira automática.

Ora, se a Corte Superior ressalva a constrição patrimonial que afete o mínimo existencial necessário à subsistência dos acusados e seus familiares, a complexidade das ações de improbidade administrativa pode, muitas vezes, cegar o julgador quanto a isso, e fazer que decretem a medida de indisponibilidade sobre bens necessários à subsistência do acusado, sob o fundamento de terem sido incorporados ao patrimônio dos acusados de modo ilícito.

Em relação ao ônus da prova, Mirna e Rita defendem existir presunção de ilegitimidade do patrimônio do agente, cabendo aos acusados provarem a origem legal dos bens bloqueados e a suficiência do patrimônio hábil à solução da controvérsia, com o intuito de revogar a medida anteriormente deferida.

A dificuldade em identificar e comprovar a origem legal do patrimônio gera um ônus excessivo à parte atingida pela medida, ao passo que também há uma dificuldade em se comprovar o nexo da aquisição dos bens com o ato de improbidade por parte do autor da ação. Isso ocorre tendo em vista que muitas vezes o agente ímprobo deixa de aplicar o produto ilícito na aquisição de bens e prefere direcionar os valores para o exterior ou adquirir moeda estrangeira.

2.1.3 Momento do pedido de indisponibilidade

Em relação ao momento propício ao pedido de indisponibilidade de bens, o art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa dispõe ser ele cabível por meio de processo cautelar antecedente, ou seja, antes do oferecimento da ação principal de improbidade administrativa.

Tanto doutrinária quanto jurisprudencialmente, não há dúvidas a respeito da admissibilidade de pedido incidental. Ora, se a função da medida é garantir a eficácia da futura execução, nada interfere existir ou não ação principal em um primeiro momento.

No entanto, há discordância doutrinária em relação a outra questão: para que seja realizado o pedido incidental é necessário o ingresso de um processo cautelar incidental de indisponibilidade ou o pedido pode ser realizado incidentalmente na própria ação principal? A doutrina majoritária entende ser cabível o pedido incidental, sem a necessidade de criação de um novo processo de natureza cautelar⁶⁷.

Corroborando ao entendimento doutrinário, o Superior Tribunal de Justiça admite que o pedido de indisponibilidade de bens seja elaborado na própria petição inicial, de modo incidental, sem a necessidade de criação de um novo processo⁶⁸.

Assim, é indiscutível que o pedido de indisponibilidade é cabível tanto na fase de inquérito, por meio de cautelar preparatória, quanto na fase judicial, de maneira liminar, no bojo da petição inicial ou em momento posterior em que a medida for útil e necessária.

2.1.4 Pedido liminar de indisponibilidade de bens

Considerando a indisponibilidade de bens como medida de urgência, Daniel Neves traz os princípios do contraditório tradicional e do contraditório diferido. Assim, após o pedido, normalmente há a manifestação da parte contrária e, após uma reação eventual, o juiz profere sua decisão, já que permitiu a manifestação de ambas as partes.

Essa ordem, no entanto, pode ser afastada, caracterizando uma tutela de urgência *inaudita altera partes*, em casos de extrema urgência. Em casos que o magistrado se valha do contraditório diferido, a sua decisão é anterior à informação e à reação da parte contrária, sendo prolatada imediatamente após o pedido da parte. Com isso, a parte contrária somente se manifesta após a intimação da decisão concessiva da tutela.

⁶⁷ Nesse sentido: DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 279. MARQUES, Sílvio Antonio. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 176.

⁶⁸ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 57.

Nesse sentido, Mirna Cianci e Rita Quartieri mencionam que, tendo em vista o sistema de fungibilidade da tutela antecipada prevista no art. 273, § 7º, do CPC, a cautelar de indisponibilidade de bens pode ser requerida por meio de simples petição, antes mesmo do recebimento da inicial, na fase da notificação dos requeridos para manifestação prévia ⁶⁹.

No âmbito do pedido de indisponibilidade de bens, por ser medida que visa garantir a eficácia da execução que busca recompor o erário, é cabível a utilização do princípio do contraditório de forma diferida, não causando lesão à parte contrária, sendo este o entendimento dominante no âmbito do Poder Judiciário.

2.1.5 Requisitos necessários para a concessão da indisponibilidade de bens

Compreendida como tutela cautelar, para a concessão da indisponibilidade de bens há a necessidade de dois requisitos: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

2.1.5.1 *Fumus boni iuris*

O *fumus boni iuris* pode ser conceituado como "a probabilidade de existência do direito material que será discutido na ação principal" ⁷⁰. Nas ações de improbidade administrativa, para que possa afirmar a existência desse requisito, o Juízo deve estar convencido de que há uma boa probabilidade de ocorrência de ato previsto na Lei nº 8.429/1992.

O magistrado, frente ao caso concreto, deve reconhecer que há uma plausibilidade nas alegações de que houve a prática de ato ímprobo. É necessária uma aparência de que os atos realmente foram praticados pelos acusados ⁷¹. Nesse sentido, os julgados do Superior Tribunal de Justiça indicam que deve haver nos autos do processo "fundados indícios da prática de ato de improbidade" ⁷².

O fundamento dessa prática pelo STJ encontra-se no fato de que a indisponibilidade normalmente é decretada em momento anterior à sentença que expressa a certeza do juízo sobre a prática de ato de improbidade. Assim, a decisão que defere o pedido

⁶⁹ CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de Bens na Improbidade Administrativa. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. Coordenação: Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013. p. 332.

⁷⁰ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 259.

⁷¹ PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais. p.340.

⁷² Nesse sentido: AgRg no AResp 581355/PE. Segunda Turma. Ministra Relatora: Assussete Magalhães.; AgRg no Resp 1382811/AM. Ministro Relator: Humberto Martins. Segunda Turma.

"somente pode estar calcada em um reconhecimento da mera probabilidade da existência do dever de ressarcir"⁷³, por meio de uma decisão provisória, orientada por um juízo de verossimilhança.

2.1.5.2 *Periculum in mora*

No que concerne a este requisito, há uma controvérsia doutrinária e jurisprudencial que chamou a atenção para o enfoque a ser dado no presente trabalho, tendo em vista sobretudo um recente julgamento da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça com vistas a pacificar o entendimento, que será analisado no capítulo seguinte.

Neste momento, convém analisar a visão da doutrina acerca desse quesito, a qual não dispensa a exigência de seu reconhecimento.

De um lado, há a proposição de que deve ser comprovado de maneira concreta o perigo de ineficácia da futura e eventual execução. Logo, deve restar constatado o perigo de dilapidação ou o desvio patrimonial do acusado de improbidade para que a medida cautelar esteja justificada⁷⁴. A doutrina que defende tal posição questiona não fazer sentido decretar a medida se não houver indicação de que o resultado do processo final não corre qualquer risco de ineficácia.

Eduardo Peña, como um dos adeptos dessa posição acerca do *periculum in mora*, defende que, se o art. 7º da LIA não exige expressamente a demonstração do *periculum in mora*, isso não significa que não há dispensa do requisito, devendo preponderar a regra geral das medidas cautelares⁷⁵. Argumenta o autor que:

A Lei 8.429/1992 em nenhum momento dá pistas de que estaria presumindo o *periculum in mora*. Se pretendesse isso diria expressamente, de sorte a diferenciar tal tutela cautelar da regra geral. Ademais, se presumisse o *periculum in mora*, como querem alguns, no mínimo admitiria que essa presunção fosse desfeita (v.g., provando-se a solidez do patrimônio ou a inexistência de risco de sua dissipação), como sói ocorrer nas hipóteses em que a lei cria presunções, a menos que se queira afirmar tratar-se de presunção absoluta, o que configuraria arbitrariedade incompatível com os princípios constitucionais⁷⁶.

Daniel Amorim Neves, ao defender também essa primeira posição, compreende que se não for exigida a comprovação do *periculum in mora* no âmbito da indisponibilidade de bens deveria isso se estender a todas as medidas cautelares previstas no

⁷³ ADÃO, *Op. cit.*, p. 217.

⁷⁴ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 259.

⁷⁵ PEÑA, *Op. cit.*, p. 341.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 341.

ordenamento jurídico brasileiro. Para o autor, "tal presunção pode parecer simpática à população, esgotada diante de tanto mau trato da coisa pública, mas não se sustenta juridicamente" ⁷⁷.

Ainda no mesmo sentido, argumenta que meros indícios de que há um perigo de ineficácia do resultado final já seriam suficientes para a concessão da medida, não havendo que se falar em comprovação difícil no caso concreto.

A demora no processo, para essa vertente, não pode ser imputada ao demandado, como ônus a ser por ele suportado, mas sim deve ser responsabilidade exclusiva do Estado. Assim, a lentidão no trâmite processual deveria servir de argumento para que a indisponibilidade de bens só fosse determinada diante da demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. Diante da presunção de inocência, não se poderia submeter o acusado a um castigo demorado ⁷⁸.

Outro aspecto levantado diz respeito à dificuldade probatória. Como será analisado, para a doutrina que defende a presunção do *periculum in mora* há dificuldade de se provar, durante o trâmite do processo, que o réu está se desfazendo de seus bens. Em sentido contrário, Peña alega que a demonstração do desfazimento dos bens, no curso do processo, pode se dar por meio de depoimento testemunhal, de juntada de páginas de classificados que evidenciem a tentativa de alienação, fotografias, declaração de imposto de renda e extratos de conta-corrente ⁷⁹.

Em contrapartida, outra parte da doutrina disciplina que o *periculum in mora* é presumido e isso dispensaria o autor de demonstrar que o agente intenta dilapidar ou desviar o seu patrimônio com o intuito de afastar a reparação do dano.

Por esse ângulo, a exigência da prova, mesmo que por meio de indícios, da intenção do acusado de evitar que sua posterior condenação seja efetivada, culminaria no esvaziamento da indisponibilidade de bens.

No entendimento de Rogério Pacheco Alves, "em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência" ⁸⁰. Com isso, o próprio legislador teria tornado desnecessária a demonstração da intenção de dilapidação ou ocultação de bens pelo causador do dano, sendo o risco presumido.

⁷⁷ NEVES; OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 260.

⁷⁸ PEÑA, *Op. cit.*, p. 342.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 343.

⁸⁰ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 1061.

No mesmo sentido, Marco Aurélio Adão sustenta que o *periculum in mora* é ínsito à natureza da medida, legitimado pelo contexto normativo, e identificado no caso concreto em face da mera existência de indícios relevantes de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito ⁸¹.

Adão assinala ainda que o *periculum in mora* provém das provas de prejuízo ao erário ou de enriquecimento ilícito, não existindo a necessidade de demonstrar a intenção do acusado de dilapidar seu patrimônio ⁸². No entanto, ressalva-se que o julgador deve analisar de maneira prudente o caso, sendo possível que o juízo denegue a medida caso seja desproporcional ou inútil. Ressalta-se, ainda, que, para esse doutrinador, embora presumido, esse requisito não é ausente.

Ademais, ao presumir o *periculum in mora*, busca-se evitar que o tempo necessário para o término do processo de improbidade administrativa resulte em prejuízo ao autor que demonstra possuir razão.

Ora, contrastando essa posição com a defendida acima, no que concerne à lentidão do trâmite judicial no Brasil, problema processual há tempos conhecido, não há que se falar em ônus excessivo à parte cujos bens tenham sofrido constrição judicial, posto que a única restrição em seu direito diz respeito à impossibilidade de alienar os bens.

Em relação ao argumento de que é possível, durante o correr do processo, identificar as tentativas de dilapidação patrimonial, um mínimo de prática judiciária permite inferir a dificuldade em se detectar as movimentações das partes. Não há, pelo menos até hoje, instrumentos hábeis a controlar e até mesmo a detectar os bens dos réus em processos judiciais, fato que dificulta processos de execução nas áreas cível, fiscal e penal.

Para corroborar essa tese, é possível apontar no ordenamento jurídico brasileiro diversos dispositivos legais que preveem a tutela de urgência cujo *periculum in mora* seja decorrente da própria demonstração do *fumus boni iuris*. É possível citar, então, as liminares em ações possessórias, nas quais a prova do esbulho ou da turbação é suficiente, em face da afronta ao direito de posse, que tem o risco de dano irreparável ⁸³.

⁸¹ ADÃO, *Op. cit.*, p. 235.

⁸² *Ibidem*, p. 237.

⁸³ *Ibid.*, p. 238.

A título exemplificativo, existe essa previsão no art. 4º da Lei nº 9.613/1998⁸⁴, que trata da lavagem de dinheiro e determina a apreensão dos bens dos acusados ou investigados para evitar o indevido proveito do crime.

Percebe-se assim, que, apesar de a Lei nº 8.429/1992 viger há mais de vinte anos, juristas de todo o país divergem acerca de sua aplicação nos processos judiciais. Cumpre ressaltar a complexidade e abertura do direito ao debate, importante para uma construção mais aprimorada da prática jurídica.

⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

Art. 4º: O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em 24 (vinte e quatro) horas, havendo indícios suficientes de infração penal, poderá decretar medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei ou das infrações penais antecedentes. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm> Último acesso em: 10 jun 2015.

3. JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Neste capítulo, será realizada uma análise da atuação do Superior Tribunal de Justiça no que concerne restritamente ao requisito do *periculum in mora*. Para tanto, no sítio eletrônico do Tribunal foi realizada a pesquisa "improbidade administrativa e indisponibilidade de bens", resultando em um número de 292 (duzentos e noventa e dois) acórdãos. Destes, foram lidas as ementas de 173 acórdãos, envolvendo Recursos Especiais, Agravos Regimentais e Embargos de Declaração publicados entre os anos de 2010 e 2015.

Com o intuito de compreender o entendimento inicial dos magistrados após a publicação da lei em 1992, para o presente trabalho foram escolhidos processos de modo aleatório, e por fim, como caso paradigmático atual, será analisado o Recurso Especial nº 1.266.721/BA.

3.1 ENTENDIMENTO INICIAL DA CORTE

Antes de explorar o entendimento do STJ acerca do requisito do *periculum in mora*, cumpre expor que, de acordo com a pesquisa realizada, os resultados apontam que chegou à Corte Recurso Ordinário em Mandado de Segurança ⁸⁵ julgado no ano de 1997, tendo sido a ação inicial proposta em 1995. Ou seja, após a promulgação da Lei nº 8.429/1992 decorreram-se cinco anos até que o STJ julgasse o primeiro caso de pedido de indisponibilidade de bens no bojo de uma ação de improbidade administrativa ⁸⁶.

O caso decorreu da CPMI do Orçamento, em que um deputado federal teria apresentado movimentação bancária incompatível com seus vencimentos, incidindo na hipótese de enriquecimento ilícito prevista no art. 9º da Lei nº 8.429/1992. O recorrente pedia a modificação da decisão que decretou o sequestro ⁸⁷ dos seus bens, bem como dos frutos e rendimentos constantes de sua declaração de renda.

⁸⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 6182/DF**. Ministro relator: Hélio Mosimann. Relator para Acórdão: Adhemar Maciel. Segunda Turma. Julgamento em: 20/02/1997. Publicado no DJ em: 01/12/1997. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=rms+6182&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>> Último acesso em: 5 jun. 2015.

⁸⁶ Pesquisa com o critério "improbidade administrativa" no sítio do STJ retornou 2733 documentos em 11/06/2015. O mais antigo é o Recurso em Mandado de Segurança nº 7.290/RO, impetrado por servidora pública demitida após processo administrativo que constatou a prática de atos de improbidade administrativa.

⁸⁷ Apesar de o art. 16, caput, da Lei nº 8.429/1992 prever o sequestro cautelar dos bens do agente ou do terceiro beneficiário do ato de improbidade e parte da doutrina considerar ser o sequestro a indisponibilidade de bens prevista no art. 7º, no presente trabalho entende-se que as medidas não se confundem. Nesse sentido (Resp 1.177.290/MT, Ministro relator Herman Benjamin), o STJ compreende que a decretação de indisponibilidade de bens não prescinde de individualização dos bens.

No presente RMS chamou a atenção o fato de que o STJ entendia que a Lei nº 8.429/1992 tinha natureza penal, o que a impedia de retroagir para alcançar bens adquiridos anteriormente à sua promulgação, razão pela qual deu parcial provimento ao recurso, para que fossem sujeitos ao sequestro apenas os bens adquiridos após a prática dos atos de improbidade, chamados no acórdão de “atos criminosos”.

Dando continuidade de maneira restrita à análise do *periculum in mora*, foi selecionado o Resp 220088/SP, de relatoria do ministro Francisco Peçanha Martins, julgado em 2001. O caso diz respeito à ação de improbidade envolvendo o então prefeito de São Paulo, Celso Roberto Pitta.

Na ocasião, pela leitura do relatório, voto e ementa, não foi possível identificar a posição da turma acerca do modo como deveria ser demonstrado o requisito do *periculum in mora*. No entanto, o voto tinha o seguinte fundamento:

O acórdão explicitou, de forma clara e precisa, as razões pelas quais considerou presentes o "fumus boni juris" e o "periculum in mora", ratificando o deferimento de liminar no primeiro grau. A uma, porque as relevantes alegações da inicial encontravam-se embasadas na documentação a ela acostada; demais disso, a decisão de caráter administrativo do TCM, aprovando as contas, não exclui a apreciação de lesão ou ameaça de direito pelo Poder Judiciário, conforme previsto na Constituição Federal (art. 5º, XXXV) e na Lei 8429/92 (art. 21, II); a duas, porque suficientemente demonstrado que a maioria dos beneficiários com as negociações das LFTM' (Letras Financeiras do Tesouro Municipal) encontra-se sob a intervenção do BACEN e **as informações patrimoniais indicam a insuficiência de recursos para o ressarcimento integral do dano, enfim, a indicação de determinados bens do recorrente não satisfaz o pedido de sua indisponibilidade total e o eventual excesso desta pretensão não foi devidamente demonstrado pelo agravante.** (Sem grifo no original).

No acórdão, os ministros da 2ª Turma negaram provimento ao recurso, mantendo a indisponibilidade de bens com fundamento no perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação, devido à escassez dos bens do acusado.

Fato é que, durante certo tempo, predominou no STJ o entendimento de que a medida de indisponibilidade de bens dependia da demonstração tanto do *fumus boni iuris* como do *periculum in mora*. Para o deferimento da cautelar, a Corte Superior exigia, além da probabilidade do êxito da ação, o risco de que o demandado pudesse inviabilizar o cumprimento da futura sentença.

Além disso, em grande parte dos acórdãos dos Recursos Especiais, a Corte invocava a Súmula 7⁸⁸ como barreira à análise do *periculum in mora*, já que inviável o revolvimento de provas e fatos.

Embora seja possível afirmar a tendência do STJ em exigir a comprovação do risco de inviabilidade da futura execução, já havia divergência entre os ministros das turmas. Como exemplo, no Resp 495.933/RS, o voto do ministro relator Luiz Fux foi no sentido de não adentrar no âmbito da possibilidade ou não de decretar a medida de indisponibilidade de bens. O caso tratava de atos fraudulentos ocorridos na execução de convênios com o Sistema Único de Saúde (SUS), em que o tratamento de pacientes no município de Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul, era custeado pelo SUS e, ao mesmo tempo, o Hospital cobrava o atendimento por plano particular de saúde.

De acordo com o Ministério Público, o prejuízo causado ao SUS teria sido no montante parcial de R\$ 634.059,96 (seiscentos e trinta e quatro mil e cinquenta e nove reais, e noventa e seis centavos), no ano de 1999. Embora o ministro relator tenha dado parcial provimento ao recurso, o voto-vista, vencido, do ministro José Delgado foi no sentido da decretação da indisponibilidade de bens, pela gravidade dos fatos narrados:

Ademais, embora os fatos remontem ao ano de 1995, o caso foi julgado pelo STJ em 2004, e demonstra a falta de zelo dos administradores do hospital para com os pacientes que utilizaram seus serviços à época, e para com a sociedade como um todo, tendo em vista que **além de cobrar diretamente dos pacientes, colocavam-nos como pacientes do SUS, usufruindo da verba pública de maneira ilícita**⁸⁹. (Sem grifo no original).

Salienta-se que, nesse caso, o voto-vista não adentrou na análise específica dos requisitos necessários à decretação da indisponibilidade de bens. Como uma problemática presente ainda hoje nos julgamentos realizados no país, não houve uma fundamentação do voto, tendo o magistrado se limitado a transcrever trechos da inicial do Ministério Público e da sentença recorrida.

No entanto, não foi decretada a indisponibilidade de bens dos acusados, administradores do Hospital, tendo em vista o entendimento dominante na Corte Superior à época.

⁸⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **SÚMULA 07: A PRETENSÃO DE SIMPLES REEXAME DE PROVA NÃO ENSEJA RECURSO ESPECIAL.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf> Último acesso em 09 jun. 2015.

⁸⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 495.933/RS.** Ministro relator: Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em: 16/03/2004. Disponibilizado no DJ em: 19/04/2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+495933&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=7>> Último acesso em: 6 jun. 2015.

No caso julgado pelo Resp 469366/PR, dois advogados teriam sido contratados pelo prefeito do município de Guaíra, sem concurso público, mas por meio de licitação. Ocorre que, nos termos do Ministério Público, havia no quadro de servidores do município "dois experientes e combatentes profissionais do Direito".

A ministra relatora, Eliana Calmon, aduziu em seu voto que:

(...) tenho pessoal convicção de que a indisponibilidade dos bens do indiciado, conforme requerido ad cautelam pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, encontra-se inserida no poder geral de cautela do juiz, de que trata o art. 798 do CPC e, portanto, deve submeter-se aos requisitos do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito ao ressarcimento do erário) e **periculum in mora (fundado receio de que o indiciado pretende dispor do seu patrimônio, de modo a frustrar a futura execução da sentença a ser proferida na ação civil pública)**⁹⁰.

(...)

(...)

Com estas considerações, conheço do recurso especial e dou-lhe parcial provimento, para cassar a decisão que tornou indisponíveis os bens, porque **inexistem, na decisão, fundamentos que justifiquem a medida extrema.** (Sem grifo no original).⁹¹

Verifica-se, da leitura do voto e do acórdão, que o entendimento majoritário do STJ era no sentido de que a indisponibilidade de bens era medida extrema, razão pela qual se fazia necessário demonstrar que o indiciado pretendia dispor de seu patrimônio para impedir a futura execução.

No ano de 2007, no Resp 905.035/SC⁹², o ministro Castro Meira salientou que a mera admissão da petição inicial da ação de improbidade administrativa não gera a presunção de que o réu irá desviar ou dilapidar seu patrimônio, a ponto de dispensar a necessária configuração do *periculum in mora* para ser deferido o pedido liminar de indisponibilidade de bens.

Tal ênfase se deu em face do acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no sentido de que o agente público ímprobo tem contra si presunção de que procurará se furtar dos efeitos da condenação, desviando e ou dilapidando o seu patrimônio. Diante dessa visão, decidiu-se que a indisponibilidade de bens prescindia da demonstração do *periculum in mora*.

⁹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 469366/PR**. Ministra Relatora: Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgamento em: 13/05/2003. Publicado no DJ em: 02/06/2003, p. 6. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Resp+469366&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=13>> Último acesso em: 6 jun 2015.

⁹¹ No mesmo sentido: AGREsp 433.357/RS, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, unânime, DJ 21/10/2002, p. 295.

⁹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 905035/SC**. Ministro Relator: Castro Meira. Segunda Turma. Julgamento em: 04/09/2007. Publicado no DJ em: 18/09/2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+905035&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=6>> Último acesso em: 6 jun 2015.

Por tudo isso, ainda que houvesse entendimentos pessoais isolados de ministros no sentido de dispensar a comprovação do *periculum in mora*, o STJ ao longo dos anos interpretou a medida de indisponibilidade de bens como um instrumento legal de gravidade elevada, do qual se valiam somente quando presente o perigo real de dilapidação dos bens, ou, como demonstrado em julgado esparsos, não fossem encontrados bens suficientes a garantirem o montante apurado na inicial.

3.2 MUDANÇA DE PARADIGMA

Embora se reconheça que o entendimento inicial majoritário do STJ era no sentido de que o *periculum in mora* deveria ser demonstrado por meio da comprovação de atos dos acusados no sentido de dilapidar o patrimônio ou impedir a execução futura, com o passar do tempo houve alteração do entendimento pessoal de cada ministro, o que culminou na necessidade de uniformização da jurisprudência.

Com isso, a partir do ano de 2010, houve o julgamento de mais de um caso pela 1ª Seção, com o intuito de uniformizar o entendimento da Corte.

Sobre isso, o ministro Og Fernandes assim se manifestou:

O entendimento amplo formado pelo STJ é o de que o requisito do *periculum in mora* é indispensável. A necessidade de fixação, pela corte, de um tese, incidia sobre a forma pela qual esse requisito deve ser preenchido⁹³.

Para o ministro, o requisito da demonstração do *periculum in mora* foi afastado pela Lei de Improbidade Administrativa em face dos "velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados"⁹⁴ que tornam irreversível o ressarcimento ao erário e a devolução dos valores provenientes do enriquecimento ilícito. Essa posição não prejudica a interpretação de que esse requisito é intrínseco a toda medida cautelar, mas somente presume-se o *periculum in mora* para garantir a recuperação do patrimônio público.

Sobre isso, Wallace Paiva Martins Junior explica que:

A lei presume esses requisitos a autorizar a indisponibilidade, porquanto a medida acautelatória tende à garantia da execução da sentença, tendo como requisitos específicos evidências de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, sendo indiferente que haja fundado receio de fraude ou insolvência, porque o

⁹³ FERNANDES, Og. O Regime da Cautelar de Indisponibilidade de Bens nos Domínios da Lei de Improbidade Administrativa e a Hermenêutica Formada pelo Superior Tribunal de Justiça. Brasil. **Superior Tribunal de Justiça. Doutrina : edição comemorativa, 25 anos**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. p. 262.

⁹⁴ Ibidem, p. 264.

perigo é ínsito aos próprios efeitos do ato hostilizado. Exsurge, assim, indisponibilidade como medida de segurança obrigatória nessas hipóteses⁹⁵.

Não se está, no entanto, defendendo que sejam ignorados os princípios essenciais ao Estado Democrático de Direito, principalmente a ampla defesa, o contraditório e a presunção de inocência.

Ademais, o STJ não se vale dessa medida com intuito sancionador, muito menos antecipa o juízo de culpabilidade do agente, sobretudo porque o deferimento do provimento jurisdicional pode ser revertido a qualquer momento⁹⁶. Ao se decretar a indisponibilidade de bens em pedido anterior à ação principal, no bojo da petição inicial ou incidentalmente, não deve haver pré julgamento a respeito da culpa ou não dos agentes em relação às irregularidades.

Diante disso, o ministro Og Fernandes estabelece que no caso de ações de improbidade administrativa não se está diante de uma tutela de urgência típica, mas sim de uma tutela de evidência, na qual o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente de dilapidar seu patrimônio e, por consequência, frustrar a reparação do dano⁹⁷. Na verdade, o perigo da demora é oriundo da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário.

Nesse sentido, enquanto a tutela de urgência busca preservar o bem da vida em face da demora da prestação jurisdicional que acarreta o risco de sua inutilidade prática, a tutela de evidência abrange as situações em que há uma grande probabilidade de o autor ter razão, "bem como o bem da vida tutelado tem grande relevância social e, por eleição do legislador, confere-se-lhe a possibilidade de fruição imediata e provisória do bem ou que o mesmo seja desde logo resguardado"⁹⁸.

Sobre isso, Ronaldo Pinheiro de Queiroz traz a seguinte reflexão:

A experiência prática demonstra que as cautelares patrimoniais, para terem um mínimo de efetividade, muitas vezes precisam ser concedidas e executadas sem o imediato conhecimento do agente ímprobo. Isso porque o simples temor de que os bens serão sequestrados ou postos em

⁹⁵ JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 325.

⁹⁶ Nesse sentido: **AgRg nos EResp 1315092/RJ**. Ministro Relator: Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgamento em: 22/05/2013. Publicado no DJ em 07/06/2013.

⁹⁷ FERNANDES, *Op. cit.*, p. 270.

⁹⁸ DE QUEIROZ, RONALDO PINHEIRO. As medidas cautelares previstas na lei de improbidade administrativa: natureza jurídica e repercussão no princípio do contraditório. **Revista da Escola da Magistratura do RN**. V. 7, n. 1, 2008. p. 06. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_da_esmarn/article/view/67/59> Último acesso em: 10 jun. 2015.

indisponibilidade pode acarretar o seu ocultamento, dilapidação ou mesmo embaraço para inviabilizar a medida, por parte do requerido⁹⁹.

Essa classificação da tutela cautelar repercute no princípio do contraditório, mas não altera o que foi aqui tratado no capítulo anterior. Desse modo, ao considerar a indisponibilidade como tutela de urgência, a reação do réu é no sentido de negar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Já diante da tutela de evidência, o réu deve combater os fatos narrados pelo autor, considerados suficientes na lei para demonstrar que o direito postulado é plausível.

3.3 TENTATIVA DE RETORNO AO ENTENDIMENTO INICIAL - RESP 1.366.721/BA

Durante a pesquisa, chamou a atenção o fato de inúmeros acórdãos julgados em 2014 e agora em 2015 citarem o Recurso Especial nº 1.366.721/BA, de relatoria do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em fevereiro de 2014.

Isto posto, cumpre analisar os votos dos ministros, considerando não ter sido o julgamento unânime e proposto sedimentar o entendimento acerca dos requisitos necessários a viabilizar a decretação da medida de indisponibilidade de bens.

Inicialmente, o relator do caso expôs que o Recurso Especial fora interposto pela União e pelo Ministério Público Federal, com base nas alíneas *a* e *c*, inciso III, art. 105¹⁰⁰, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, em suma, exigiu a presença simultânea dos indícios veementes da prática de atos de improbidade administrativa (*fumus boni iuris*) e a comprovação de que os acusados possuíam a intenção de se desfazer de seu patrimônio, com o intuito de frustrar o cumprimento da eventual condenação (*periculum in mora*).

O acórdão regional verificou que havia fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa; entretanto, não viu demonstrada a prática de atos que poderiam acarretar a alteração ou redução do patrimônio. Para isso, valeu-se de precedente da Terceira Turma do TRF-1 no sentido de que "não basta a manifestação de risco abstrato ou mera

⁹⁹ DE QUEIROZ, *Op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição Federal (1988).

Art. 105:

Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

suposição (presunção) de que, como decorrência do ajuizamento da ação de improbidade, ocorrerá o desfazimento ou dissipação dos bens, pelo réu"¹⁰¹.

O voto do ministro Napoleão Nunes Maia Filho se iniciou com a distinção entre tutela de urgência e tutela de evidência. Em seu entendimento, a tutela cautelar é a cabível no âmbito da ação de improbidade, enquanto que a tutela de evidência somente ocorre quando a relação jurídica material se mostra "desenturvada de dúvidas e documentalmente comprovada, isto é, na esmerada posição de incontestabilidade jurídica" ¹⁰².

O ministro desenvolveu seu voto no sentido de que a tutela de evidência é irrevogável e definitiva, enquanto que a indisponibilidade de bens deve ser acautelatória e provisória, fundamentada no *fumus boni iuris* e no *periculum in mora*, sem a necessidade de provas incontestáveis.

Em relação ao *fumus boni iuris*, o magistrado expôs ser aceitável que a ação de improbidade administrativa contenha a sugestão da plausibilidade do pedido, tendo em vista que o recebimento da inicial exige a demonstração de justa causa.

Contudo, no que concerne ao *periculum in mora*, não seria possível admiti-lo tão somente com a aceitação da inicial, devendo ser demonstrado o fundado temor de desvio, danificação ou ocultação dos bens dos acusados. Sem isso, o simples acolhimento da inicial, para o ministro, bastaria, por si só, para justificar a concessão da medida, o que representaria um exagero e a banalização do poder cautelar.

Merece destaque, pela leitura do voto, a tentativa de retornar à diretriz antiga seguida pelo STJ, já aqui analisada, que exigia a comprovação da dificuldade ou impossibilidade de ressarcimento do dano, não sendo o mero ajuizamento da ação de improbidade fator suficiente para a decretação da indisponibilidade de bens.

Nesse sentido, expôs o ministro que:

(...) essa veneranda diretriz foi, de certa forma, abandonada pelos seus próprios propugnadores, porquanto esta Corte Superior passou a adotar posição judicante claramente adversa àquela; contudo, penso que aquele primeiro posicionamento conserva a sua superior percepção da agudeza do problema agora analisado (...)¹⁰³.

Em continuidade, combatendo a presunção do *periculum in mora*, o ministro Napoleão fundamentou que, ao se admitir a presunção, ocorre uma inversão degenerada do

¹⁰¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1366721/BA**. Ministro relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para Acórdão: Og Fernandes. Primeira Seção. Julgamento em: 26/02/2014. Publicado no DJ em: 19/09/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+1366721&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=15>> Último acesso em: 6 jun 2015, p 1-2.

¹⁰² **Recurso Especial 1366721/BA**, 2014, Voto Relator, p. 4.

¹⁰³ *Ibid.*, 2014, Voto Relator, p. 11.

ônus probatório, exigindo que o acusado produza prova negativa de que não irá alienar, dilapidar ou onerar seu patrimônio. Combateu ainda a visão de que o perigo da demora tem como fundamento a gravidade do fato alegado na inicial.

Reconheceu a relevância dos atos de improbidade narrados no caso em comento, defendendo a repressão e censura jurídicas, devendo ser respeitadas, no entanto, os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência. Em contrapartida, defendeu que não houve a "imprescindível demonstração" de qualquer ato ou tentativa, por parte do réu, de dilapidar o seu patrimônio, ou parte dele, sendo que "essa demonstração é juridicamente indescartável para o deferimento judicial de medida cautelar de indisponibilidade de bens"¹⁰⁴.

Por fim, Napoleão Nunes sustentou não ser possível inferir a indisponibilidade do art. 37, § 4º, da CF, posto que o sistema jurídico brasileiro equilibra-se sobre o pilar de ferro da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, afastados somente quando necessários, devendo o julgador obedecer às garantias subjetivas do sistema processual.

Por tudo isso, negou provimento ao Recurso Especial, reiterando a intransponível distinção entre tutela cautelar e tutela de evidência e a indispensabilidade de demonstração dos pressupostos específicos da medida de indisponibilidade de bens.

Em divergência, o ministro Og Fernandes prolatou voto sob o fundamento de que o *periculum in mora* está implícito no comando do art. 7º, da Lei nº 8.429/1992, atendendo à determinação do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, ambos os dispositivos analisados nos capítulos anteriores.

Com isso, o magistrado defendeu que a decretação da indisponibilidade dos bens não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou com intenção de fazê-lo. Deve-se, para ele, evitar que ocorra a dilapidação patrimonial, não sendo razoável aguardar a ocorrência de atos concretos.

Em continuidade, fundamentou que:

Com base nessas premissas, percebe-se que o sistema da Lei de Improbidade Administrativa admitiu, expressamente, a tutela de evidência. O disposto no art. 7º da aludida legislação, em nenhum momento, exige o requisito da urgência, reclamando, apenas, para o cabimento da medida, a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito¹⁰⁵.

¹⁰⁴ BRASIL. **Recurso Especial 1366721/BA**, Voto Relator, p. 20.

¹⁰⁵ BRASIL. **Recurso Especial 1366721/BA**, Voto Ministro Og Fernandes, p. 3.

Após citar julgados recentes da Corte e demonstrar que o Tribunal de origem reconheceu a existência de fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa no caso concreto, o ministro trouxe ao seu voto trecho do parecer proferido pela Procuradoria da República, que defendeu existirem situações atípicas nas quais o ordenamento jurídico autoriza medidas sem a demonstração da intenção de o agente dilapidar ou desviar seu patrimônio, presumindo a presença do *periculum in mora*.

Concluindo o voto, Og Fernandes assentou que:

Inegável, pois, que a medida cautelar instituída pela Lei de Improbidade Administrativa apresenta-se com caráter especial – que realça a necessidade de segurança jurídica, não estando submetida, por essa razão, à compreensão geral das cautelares, sob pena de serem suplantados os próprios propósitos da tutela a ser alcançada pela ação de improbidade administrativa.

Ante o exposto, rogando vênias ao ilustre Relator, **dou provimento aos recursos especiais, no sentido de restabelecer a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos** ¹⁰⁶.
(Sem grifo no original).

Em voto-vogal, o ministro Mauro Campbell Marques também discordou da conclusão do relator, defendendo tratar-se de tutela de evidência, em que o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente em dilapidar seu patrimônio, mas sim da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, questão que atinge toda a coletividade.

Ressaltou, no entanto, que a medida não possuía caráter sancionador nem anteciparia a culpabilidade do agente, sendo, portanto, uma medida reversível. Nesse sentido, trouxe ao voto a ementa do Resp 1.319.515/ES, julgado em 2012 pela 1ª Seção da Corte, no qual já havia ocorrido uma tentativa de solidificar o entendimento predominante do STJ.

O voto de Mauro Campbell Marques também se deu no sentido de dar provimento aos Recursos Especiais, para se determinar a indisponibilidade dos bens, devendo-se observar a possível extensão do dano causado ao erário, o proveito patrimonial decorrente do ato imputado como ímprobo, bem como de eventual multa civil a ser aplicada¹⁰⁷.

O ministro Ari Pargendler, em voto sucinto, sustentou que "do ajuizamento da ação não se segue automaticamente a constrição. Quando a lei quer esse efeito automático, a norma legal é expressa. Exemplo disso é o art. 36, *caput*, e § 1º, da Lei nº 6.024, de 1974 (...)"

¹⁰⁶ BRASIL. **Recurso Especial 1366721/BA**, Voto Ministro Og Fernandes, p. 13.

¹⁰⁷ BRASIL. **Recurso Especial 1366721/BA**, Voto Ministro Mauro Campbell Marques, p. 9.

¹⁰⁸. Com isso, seu voto foi no sentido de conhecer dos recursos especiais, negando-lhes provimento.

Prolatou voto também o ministro Arnaldo Esteves Lima, apontando que uma liminar que restringe o patrimônio tem conteúdo decisório fortíssimo, e diante disso, deve ser assegurado o devido processo, porque se está restringindo um direito fundamental. Assim, votou de acordo com o ministro relator.

Diante da exposição aqui realizada, o acórdão foi no sentido do provimento aos recursos especiais da União e do Ministério Público Federal, nos termos do voto do ministro Og Fernandes, acompanhado dos ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Herman Benjamin. Restaram vencidos os ministros Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima, estando impedida a ministra Assusete Magalhães.

Por tudo o que foi exposto no presente capítulo, cumpre ressaltar que embora este recurso tenha sido utilizado para demonstrar o debate travado entre os ministros da Corte Superior, não devem os juristas e magistrados dar o assunto por encerrado. O debate continua sendo necessário para se aprimorar a aplicação da lei e garantir a segurança jurídica dentro do processo.

Por outro lado, tendo em vista que a 1ª Seção, com o julgamento do Resp ora analisado, firmou o entendimento de que o *periculum in mora* é presumido, foi publicado o Informativo de Jurisprudência nº 547 ¹⁰⁹, tendo em vista a relevância jurídica do tema e sua repercussão no meio jurídico.

Defende-se, no presente trabalho, a abertura do diálogo sobre o assunto, que não deve se esgotar com a definição do atual entendimento da Corte Superior. Cabe ao Ministério Público e ao Judiciário propor novos meios mais rápidos e eficazes de se garantir a futura execução em caso de condenação, tendo em vista que a decretação da indisponibilidade de bens pode restar infrutífera na hipótese de os acusados não possuírem bens registrados em seus próprios nomes, ou tenham bens fora do país.

No entanto, diante da atual jurisprudência do STJ, que tem como uma de suas funções uniformizar a jurisprudência nacional, cabe aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, por disciplina jurídica, seguir essa diretriz, ainda que com ela não

¹⁰⁸ BRASIL. **Recurso Especial 1366721/BA**, Voto Ministro Ari Pargendler, p. 1.

¹⁰⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 547**. Primeira Seção. EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PREVISTA NO ART. 7º DA LEI 8.429/1992. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ). Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0547>>
Último acesso em: 10 jun. 2015.

concordem. Salienta-se que aqui não se está defendendo o fim do debate, sendo possível ao magistrado ressaltar seu entendimento pessoal. Ocorre que a mera discordância do magistrado de primeiro grau acaba tão somente por gerar um maior número de recursos, e por consequência, uma morosidade do processo.

Entre as ementas de julgados do STJ nos anos de 2010 a 2015, além da divergência quanto ao requisito do *periculum in mora*, chamou a atenção a quantidade de recursos que tratavam de fraudes em licitações e contratos administrativos. Na maioria dos casos, os valores trazidos pela inicial das ações de improbidade administrativa são relevantes, e, ainda, dizem respeito a contratos de merenda escolar, e desvio de recursos federais recebidos por municípios para investimentos na saúde, educação, infraestrutura de estradas, transporte e tratamento sanitário.

Desse modo, não há razão para que o Judiciário feche os olhos frente ao desvio de verbas públicas e enriquecimento ilícito de agentes públicos que se valem de seus cargos para receber benefícios próprios e/ou conceder benefícios para terceiros, impedindo que os recursos públicos atinjam sua finalidade.

Logo, acertada é a atual jurisprudência predominante de compreender o requisito do *periculum in mora* como sendo implícito ao comando legal. Isso porque a medida de indisponibilidade de bens é uma constrição revogável e temporária que visa tão somente garantir a eventual execução futura em caso de condenação. Logo, não tem razão o argumento de que a indisponibilidade de bens fere a dignidade da pessoa humana ou os direitos fundamentais.

Questão primordial a ser vislumbrada pelos magistrados ao se depararem com ações de improbidade administrativa diz respeito ao fato de que a medida de indisponibilidade de bens é medida excepcional, e, ainda que se defenda a desnecessidade de demonstração do risco de dilapidação do patrimônio, não deve ser uma medida automática. Há a necessidade de o magistrado fundamentar de maneira adequada sua decisão, sob pena de nulidade.

Ora, se a ação de improbidade visa condenar eventual agente público por lesão ao erário, não há que se falar em medida grave e restritiva ao direito da parte, se o que se busca ao final é recuperar os bens e valores retirados do patrimônio público ou recebidos de maneira ilícita e imoral do ponto de vista jurídico.

Do mesmo modo, tratando-se de ação em face do enriquecimento ilícito, decretar a indisponibilidade de bens evita que o réu usufrua daquilo que adquiriu por meio de ações que violem o ordenamento jurídico.

A medida de indisponibilidade de bens viola as garantias e direitos fundamentais caso se proveja que o acusado, até ser condenado, tenha a posse e uso de seus bens, tendo em vista o princípio da presunção de inocência.

O bloqueio de contas bancárias, por meio do sistema BACENJUD, é prática recorrente nas ações cíveis, fiscais e trabalhistas, e, ainda assim, sabe-se da dificuldade de particulares e do próprio Estado, em ver satisfeito seu direito ao final do processo. Em relação a bens móveis, tais como automóveis, há ferramentas que possibilitam o registro de proibição de alienação do bem, não obstante ao proprietário o seu uso. Em relação aos bens imóveis, basta que se oficie ao Cartório de Registro de Imóveis com o intuito de impedir a alienação.

Apesar disso, o magistrado deve agir com a devida cautela, limitando o pedido de indisponibilidade de acordo com o valor apurado na inicial da ação e na multa civil, e buscando preservar verbas alimentícias e que garantam o mínimo existencial do réu, de sua família e dos bens necessários à continuação de suas atividades empresariais, se for o caso.

Assim, os argumentos aqui já visualizados no sentido de que a demora processual é ônus a ser arcado pelo Estado, e não pelos acusados, não merecem prosperar. A própria construção jurisprudencial do STJ demonstra que, diante da atual dificuldade de enfrentar o número de processos no Brasil e, ao mesmo tempo, buscar recuperar o patrimônio público pode ser um dos motivos pelos quais o referido Tribunal passou a dispensar a comprovação de que a parte estava dilapidando seus bens.

A morosidade do Judiciário não pode ser invocada para livrar os acusados da medida de indisponibilidade de bens, a qual não configura sanção prévia, nem é medida com gravidade extrema que não possa ser suportada pelos acusados.

Logo, o entendimento do STJ é razoável, posto que adequado aos *standards* de aceitabilidade existentes no ordenamento jurídico nacional¹¹⁰. Ocorre que não se pode deixar de lado a necessidade de fundamentação das decisões e a propósito disso, os magistrados devem observar em cada caso concreto, o princípio da proporcionalidade, de acordo com a teoria de Robert Alexy.

Diante disso, há a exigência de que o juiz faça uma relação de adequação entre o meio utilizado e o fim visado. Em seguida, há o juízo de necessidade, no qual se deve verificar que a norma não excede os limites indispensáveis ao alcance do fim almejado¹¹¹. Em face disso, deve-se escolher o meio menos lesivo aos direitos fundamentais.

¹¹⁰ GARCIA; ALVES, *Op. cit.*, p. 114.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 152.

Quanto ao subprincípio da proporcionalidade, Gilmar Ferreira Mendes expõe que "o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa"¹¹².

Por último, o julgador deve obedecer à proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, deve verificar a correção da escolha do meio, uma "justa medida", devendo a constrição imposta ser inferior ao benefício que se pretende obter.

Robert Alexy compreende que a ponderação deve ser "direcionada por critérios racionais que culminarão em estabelecer uma relação de precedência condicionada, identificando o princípio que possui maior peso em determinada situação"¹¹³.

Desse modo, tem-se que nas ações de improbidade, diante dos fatos narrados na inicial, o magistrado, ao prolatar decisão acerca da indisponibilidade de bens, deve realizar esse juízo de ponderação, verificando a relação entre a previsão contida no art. 7º, *caput*, da Lei nº 8.429/1992 e o objetivo final da ação, nos casos de ressarcimento ao erário.

Caso se convença disso, o juízo de necessidade possibilitará ao julgador mensurar se a indisponibilidade de bens é o meio menos lesivo ao acusado. Por fim, pelo requisito da proporcionalidade em sentido estrito, é necessário que seja sopesada a justeza da medida, considerando o encargo a ser suportado pelo acusado e o princípio da supremacia do interesse público, abrangendo a proteção à coletividade e ao patrimônio público.

A obediência ao princípio da proporcionalidade garante que o acusado não sofra uma constrição abusiva, razão pela qual se deve resguardar, na decretação da indisponibilidade de bens, o mínimo existencial à sobrevivência digna do acusado durante o julgamento a que está submetido. Logo, verbas salariais, por exemplo, não são passíveis de constrição judicial.

3.4 CASOS ATUAIS E EMBLEMÁTICOS

A aplicação da Lei nº 8.429/1992 e sobretudo do seu art. 7º, *caput*, no que concerne à indisponibilidade de bens, tem sido observada com maior frequência nos últimos anos¹¹⁴. Ainda que no Brasil não haja uma consciência plena das consequências que a

¹¹² MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 497. (e-book).

¹¹³ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros, 2011. p. 93.

¹¹⁴ Em pesquisa realizada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FDUSP e apresentada ao Ministério da Justiça constatou-se que em relação ao pedido cautelar de indisponibilidade de bens em ações com data de julgamento e/ou publicação entre 2005 e 2010, 62,3% das decisões analisadas foram no sentido de deferir a medida. Enquanto que 33,88% das decisões indeferiram o pedido, e 3,83% foram parcialmente deferidos.

corrupção administrativa produz, percebe-se que o Ministério Público tem se valido mais da lei, sobretudo com a atual preocupação com a transparência e fiscalização do dinheiro público.

Com isso, cabe apresentar dois casos de ações de improbidade administrativa, nos quais dois ex-governadores do Distrito Federal tiveram seus bens tornados indisponíveis pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

O primeiro diz respeito ao ex-governador José Roberto Arruda, acusado de participação em esquema de compra de apoio político (“Mensalão do DEM”), configurando desvio e apropriação de recursos públicos em benefício próprio e de terceiros. Em razão do desvio de dinheiro público, o TJDFT¹¹⁵ bloqueou os bens do ex-governador, de três empresas e mais quinze pessoas.

O Grupo de Atuação Especial e Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MP apresentou seis ações cautelares com o objetivo de impedir o desfazimento e ocultação do patrimônio dos acusados. Em decisão liminar do juiz Álvaro Luis Ciarlini, da 2ª Vara de Fazenda Pública, foram bloqueados R\$ 73.214.276,91 (setenta e três milhões, duzentos e quatorze mil, duzentos e setenta e seis reais e noventa e um centavos).

Demonstra-se assim a importância da medida, em face da importância dos valores apurados pelo Ministério Público, e o impacto nas contas do Governo do Distrito Federal.

Novamente envolvendo um ex-governador do Distrito Federal, Agnelo dos Santos Queiroz Filho também teve seus bens tornados indisponíveis no montante apontado pelo Ministério Público no valor de R\$ 37.233.980,20 (trinta e sete milhões, duzentos e trinta e três mil, novecentos e oitenta reais e vinte centavos). A decisão liminar foi proferida igualmente pelo Juiz Álvaro Luis Ciarlini¹¹⁶, diante dos fatos indicados na inicial, no sentido de que foram realizados diversos atos ímprobos, consistentes em autorizações de despesas sem previsão orçamentária com o intuito de realizar evento esportivo no Distrito Federal, incidindo nos atos previstos nos arts. 10 e 11, incisos, da Lei nº 8.429/1992.

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Decisão no Processo nº 2014.01.1.186497-6**. Juiz Álvaro Luis de A. S. Ciarlini. Decisão proferida em: 19/12/2014. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=71&CDNUPROC=20140111864976>> Último acesso em 6 jun 2015.

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Decisão Liminar no Processo nº 2015.01.1.016603-0**. Juiz Álvaro Luis de A. S. Ciarlini. Decisão proferida em: 20/02/2015. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20150110166030>> Último acesso em: 6 de jun 2015.

Por fim, há o caso conhecido como "Operação Lava Jato", de extrema relevância pública, no qual foram apurados, além de condutas criminosas, atos de improbidade administrativa envolvendo diretores da PETROBRAS e de empresas contratadas¹¹⁷. Os fatos da inicial de uma das ações de improbidade do MPF indicam que as empresas contratadas para a execução de obras da PETROBRAS praticavam cartel, acordando o pagamento de percentual dos valores contratados como propina, em troca de benefícios dos diretores que favorecessem as empresas.

No pedido, o MPF requereu a indisponibilidade de bens e valores dos acusados, ressalvando-se bens que comprometessem as atividades empresariais dos réus, no montante de R\$ 153.957.199,60 (cento e cinquenta e três milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, cento e noventa e nove reais e sessenta centavos), ainda a ser atualizado e corrigido, para abarcar o valor de vantagens indevidas pagas a agente públicos e o valor da multa civil.

Na decisão liminar, a Juíza Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Gisele Lemke, deferiu em parte a medida, decretando a indisponibilidade dos bens dos réus ENGEVIX ENGENHARIA S/A, JACKSON EMPREENDIMENTOS S/A e GERSON DE MELLO ALMADA, em caráter solidário, até o valor apontado acima.

Para tanto, foi deferida a intimação dos réus para apresentarem, no prazo de 15 dias, em juízo, bens livres e desimpedidos passíves de constrição judicial. No entanto, o andamento processual em pesquisa realizada no sítio da Justiça Federal da Seção Judiciária do Paraná demonstra dificuldade na intimação dos acusados, o que reflete o desafio de se efetivar a medida.

Embora seja lamentável que tais atos somente sejam apurados por controle posterior, e não prévio, é notável a atuação do Ministério Público para retornar o patrimônio público ao seu *status quo ante*.

Observa-se, sobre os três casos, que as ações ainda estão em andamento, razão pela qual não é possível constatar a efetividade final da medida. No entanto, se os fatos narrados na inicial forem comprovados, é inquestionável a importância da medida de indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa para garantir a futura execução.

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região - Seção Judiciária do Paraná. **MEDIDA CAUTELAR INOMINADA Nº 5016517-70.2015.4.04.7000/PR**. Juíza Gisele Lemke. Decisão proferida em: 24/04/2015.

Disponível em:

<http://www.jfpr.jus.br/consulta/acompanhamento/resultado_pesquisa_popup.php?selForma=NU&txtValor=50165177020154047000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=> Último acesso em: 6 jun 2015.

CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa passou a vigor em um contexto de transformação histórica e política do país, após o fim do regime militar e a realização da primeira eleição direta para a presidência da República. É possível perceber que a edição da lei foi fruto de uma maior preocupação com a corrupção e a malversação dos recursos públicos, reflexo da recém promulgada Constituição Federal de 1988, que elencou um rol aberto de princípios a serem seguidos no âmbito da Administração Pública.

É indiscutível a importância dos princípios no Direito. De um lado eles têm a função de balizar a atuação dos cidadãos, e sobretudo os agentes públicos e terceiros na prática de atos dentro da Administração que visem ao alcance do interesse público. Além disso, não se pode deixar de lado o viés negativo dos princípios, de proibirem atos atentatórios ao bem comum. Por outro lado, garantem uma abertura à atuação mais justa dos magistrados no país, permitindo uma ponderação entre cada princípio invocado.

Visando solidificar essa proposta principiológica, a Lei nº 8.429/92 tipificou os atos de improbidade administrativa entre aqueles que causem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violem os princípios da Administração Pública. Assim foi possível realizar um controle administrativo e judicial de cada pessoa ou empresa que se relacione com a coisa pública no Brasil.

Em face das sanções previstas pela lei, tais como a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano e o pagamento de multa civil é que o legislador previu a possibilidade de o Ministério Público ou a entidade pública lesada requerer a indisponibilidade de bens dos acusados perante o Judiciário.

Ainda que a referida lei possua mais de 20 anos, é recorrente a existência de controvérsias jurídicas sobre sua aplicação tanto sob o aspecto material quanto processual, razão pela qual o presente trabalho buscou pesquisar na doutrina e jurisprudência os diferentes entendimentos.

Os resultados a que se chegou foram no sentido de ser possível decretar a medida de indisponibilidade de bens em ações que envolvam qualquer dos atos de improbidade diante da lesão ao patrimônio público e do enriquecimento ilícito. Quanto aos atos que violem os princípios, conclui-se que a indisponibilidade deve se limitar ao valor de eventual multa civil, tendo em vista ser difícil mensurar uma lesão ao erário pela prática de condutas que, por exemplo, neguem publicidade a atos oficiais ou venham a retardar atos de ofício.

Em relação aos bens passíveis de indisponibilidade, não há razões para questionar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a medida pode recair sobre os bens adquiridos antes da ocorrência dos atos ímprobos. Do mesmo modo, cumpre à efetividade da lei tornar indisponíveis os bens de vários acusados em litisconsórcio pelo mesmo fato, de maneira solidária, até que se individualize a conduta de cada um, porque sem isso a medida pode se tornar vazia e não garantir a execução futura.

No que concerne à divergência de entendimento sobre a possibilidade ou não de se atingir bem de família, compreende-se correta a visão de que tal bem só pode ser atingido caso seja produto do ato ilícito, não havendo razão para que haja constrição de um bem adquirido de maneira legal, e que seja necessário à subsistência do réu e de seus familiares, o que pode causar um ônus exagerado sobre eles.

Quanto ao momento do pedido, não resta dúvidas de que tanto a doutrina quanto o STJ entendem a medida da maneira mais acertada, admitindo o pedido de maneira incidental, sem a necessidade de criação de um novo processo de natureza cautelar. No entanto, como vislumbrado no último capítulo, medidas cautelares em processos diferentes são utilizadas pelo Ministério Público, por uma questão de organização, antes mesmo do recebimento da inicial.

Por último, o objetivo principal do presente trabalho foi o de analisar os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* necessários à decretação da medida. Resta solidificado o entendimento de que a fumaça do bom direito é comprovada com indícios da prática dos atos tipificados na Lei de Improbidade, ou seja, deve haver uma plausibilidade na petição inicial.

Quanto ao *periculum in mora*, compreende-se a dificuldade de se estabelecer o parâmetro para que seja identificado e suas diversas acepções. É respeitável o entendimento que exige a comprovação de dilapidação patrimonial e fundado temor de ineficácia posterior da medida.

No entanto, pretendeu-se aqui demonstrar que, diante da dificuldade dentro do processo judicial de se comprovar a tentativa dos réus de dilapidarem seu patrimônio, é mais razoável a atuação do STJ, que entende ser presumível o perigo da demora, perante o intuito da Lei de Improbidade em coibir a prática dos atos ímprobos e retornar o patrimônio público ao seu *status quo ante*.

Desse modo, é plausível que se dê provimento à medida de indisponibilidade de bens com a comprovação explícita do *fumus boni iuris*, tendo em vista que o *periculum in*

mora presumido atende ao princípio da supremacia do interesse público, visando à garantia do futuro cumprimento de sentença, sem que os acusados sofram prejuízos.

Os casos aqui abordados, inicialmente com o Resp nº 1.366.721/BA, demonstram o esforço do Ministério Público e dos magistrados em darem soluções adequadas às medidas. O STJ busca cumprir sua função de uniformizar a jurisprudência dos tribunais, enquanto que o MP busca a proteção do patrimônio público e da sociedade como um todo.

O último tópico buscou elucidar o que foi tratado ao longo do presente trabalho, demonstrando a gravidade da corrupção administrativa que permeia a coletividade, ressaltando-se que não só os políticos, representantes do povo, são acusados de improbidade administrativa, mas também quaisquer servidores públicos que se investem nos cargos públicos e, conhecendo do aparato, aproveitam-se de suas funções para beneficiarem a si próprios ou a terceiros.

Ressalta-se a importância do princípio da proporcionalidade no momento da atuação judicial, ao dar provimento ou não à medida de indisponibilidade de bens dos acusados, sem que viole a garantia do devido processo legal.

Compreende-se ainda que, por mais que haja a tentativa de uniformizar a atuação dos tribunais, cabe ao Ministério Público, ao Judiciário e à sociedade como um todo buscar a efetividade da lei, aprimorando seus instrumentos e valendo-se da fiscalização e transparência para combater a corrupção administrativa.

Portanto, encontra-se no imensurável impacto da corrupção administrativa, praticada dentro dos órgãos e das entidades da Administração Pública, a relevância de compreender melhor a Lei de Improbidade Administrativa, analisar seus instrumentos e verificar como eles vêm sendo aplicados no âmbito administrativo e judicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADÃO, Marco Aurélio. Improbidade administrativa e indisponibilidade de bens. **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Coordenadora Samantha Chantal Dobrowski. Brasília: ESMPU, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Último acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Último acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Justiça. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. **Série Pensando o Direito. A Eficácia do Sistema Jurídico de Prevenção e Combate à Improbidade Administrativa**, nº. 34. São Paulo, março de 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1446/1991**. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD17AGO1991.pdf&npagina=68>> Acesso em: 09 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1260737/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 20/11/2014. Publicado no DJ em: 25/11/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=resp+1260737&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 6 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1260737/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 20/11/2014. Publicado no DJ em: 25/11/2014. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=resp+1260737&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 6 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 547**. Primeira Seção. EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PREVISTA NO ART. 7º DA LEI 8.429/1992. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ). Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=0547>> Último acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 16514/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgamento em: 28/05/2014. Publicado em: 02/06/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=Reclama%E7%E3o+16514&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 10 jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 16514/RJ**. Ministro Relator: Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgamento em: 28/05/2014. Publicado em: 02/06/2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=Reclama%E7%E3o+16514&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Último acesso em: 10 jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 495.933/RS**. Ministro relator: Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em: 16/03/2004. Disponibilizado no DJ em: 19/04/2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+495933&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=7>> Último acesso em: 6 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1256232/MG**. Ministra Relatora: Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgamento em: 19/09/2013. Publicado no DJ em: 26/09/2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+1256232&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=8>> Último acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1366721/BA**. Ministro relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para Acórdão: Og Fernandes. Primeira Seção. Julgamento em: 26/02/2014. Publicado no DJ em: 19/09/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+1366721&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=15>> Último acesso em: 6 jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 469366/PR**. Ministra Relatora: Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgamento em: 13/05/2003. Publicado no DJ em: 02/06/2003, p. 6. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=Resp+469366&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=13>> Último acesso em: 6 jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 480.387/SP**. Ministro Relator: Luiz Fux. Primeira Turma. Julgamento em: 16/03/2004. Publicado no Dj em: 24/05/2004. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1085404&num_registro=200201498252&data=20040524&tipo=51&formato=PDF>. Último acesso em: 05 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 905035/SC**. Ministro Relator: Castro Meira. Segunda Turma. Julgamento em: 04/09/2007. Publicado no DJ em: 18/09/2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=resp+905035&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=6>> Último acesso em: 6 jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 6182/DF**. Ministro relator: Hélio Mosimann. Relator para Acórdão: Adhemar Maciel. Segunda Turma. Julgamento em: 20/02/1997. Publicado no DJ em: 01/12/1997. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=rms+6182&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>> Último acesso em: 5 jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **SÚMULA 07: A PRETENSÃO DE SIMPLES REEXAME DE PROVA NÃO ENSEJA RECURSO ESPECIAL**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf> Último acesso em 09 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Decisão no Processo nº 2014.01.1.186497-6**. Juiz Álvaro Luis de A. S. Ciarlini. Decisão proferida em: 19/12/2014. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml34&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=71&CDNUPROC=20140111864976>> Último acesso em 6 jun 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Decisão Liminar no Processo nº 2015.01.1.016603-0**. Juiz Álvaro Luis de A. S. Ciarlini. Decisão proferida em: 20/02/2015. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=4&CDNUPROC=20150110166030>> Último acesso em: 6 de jun 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região - Seção Judiciária do Paraná. **MEDIDA CAUTELAR INOMINADA Nº 5016517-70.2015.4.04.7000/PR**. Juíza Gisele Lemke. Decisão proferida em: 24/04/2015.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ – O esvaziamento do dolo nos artigos 9º e 11, e a inconstitucionalidade da culpa no art. 10. **Interesse Público**. Ano xvi, 2014, nº 83. Editora fórum.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. rev., ampl. e atual. Até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de Bens na Improbidade Administrativa. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. Coordenação: Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa. São Paulo: Editora Atlas S.A - 2013.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A indisponibilidade cautelar de bens na ação de improbidade administrativa. DELFINO, Lucio; ROSSI, Fernando; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; CHIOVITTI, Ana Paula (Coord.) **Tendências do moderno processo civil brasileiro. Aspectos individuais e coletivos das tutelas preventivas e ressarcitórias. Estudos em homenagem ao jurista Ronaldo Cunha Campos.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DE QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. As medidas cautelares previstas na lei de improbidade administrativa: natureza jurídica e repercussão no princípio do contraditório. **Revista da Escola da Magistratura do RN.** V. 7, n. 1, 2008. p. 06. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_da_esmarn/article/view/67/59> Último acesso em: 10 jun. 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2007. Disponível em: <http://www.jfpr.jus.br/consulta/acompanhamento/resultado_pesquisa_popup.php?selForma=NU&txtValor=50165177020154047000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=>> Último acesso em: 6 jun 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm> Último acesso em: 10 jun 2015.

DOS SANTOS, Sérgio Honorato; DOS SANTOS, Yaisa A. Honorato. A Indisponibilidade de bens na ação civil pública por atos de improbidade administrativa. **BDM: BOLETIM DE DIREITO MUNICIPAL.** Ano XXIII, nº3, março de 2007. São Paulo: Editora NDJ Ltda.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério.** Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes.

FERNANDES, Og. O Regime da Cautelar de Indisponibilidade de Bens nos Domínios da Lei de Improbidade Administrativa e a Hermenêutica Formada pelo Superior Tribunal de Justiça. Brasil. **Superior Tribunal de Justiça. Doutrina : edição comemorativa, 25 anos.** Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2011.

FILHO, Carlos Mário Velloso. Improbidade Administrativa. Questões Polêmicas. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **Probidade administrativa,** São Paulo: Saraiva, 2001.

MARQUES, Sílvio Antonio. **Improbidade Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público.** 5ª edição. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2012. (e-book).

MORAES, Alexandre de. Combate a improbidade administrativa e respeito aos princípios constitucionais. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais**. Editora JusPODIVM. 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 3. ed. rev. , atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais.

SERRANO, Hermes Wagner Betete; PAZETO, Henrique Parisi. A ação de improbidade administrativa como tutela da moralidade administrativa. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, nº 165, Nov. 2014.