
Improbidade administrativa: indisponibilidade de bens e multa civil

A Lei 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, explicita situações consideradas violadoras da probidade na condução dos negócios públicos. Tipifica as figuras de enriquecimento ilícito (artigo 9º), prejuízo ao erário (artigo 10) e infringência aos princípios administrativos (artigo 11) como condutas tidas por atentatórias.

Pratica ato de improbidade administrativa qualquer agente público que, *verba gratia*, se apropria indevidamente de dinheiro ou bem pertencente ao erário, estando sujeito às graves sanções previstas no artigo 12 da citada lei: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos *etc.*

Assim, a Lei 8.429/1992 é um importante instrumento no combate à corrupção, capaz de prevenir desvios e reprimir condutas ilícitas no seio estatal, fazendo as transformações político-sociais tão almeçadas pela sociedade brasileira.

E, nos termos do artigo 7º da referida lei, é possível decretar-se a indisponibilidade dos bens daqueles que praticaram atos de improbidade administrativa:

“Artigo 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito”.

Trata-se, em apertada síntese, de medida que objetiva garantir a futura recomposição do erário, o qual foi aviltado pela conduta do agente ímprobo, bem como assegurar a perda de eventual acréscimo patrimonial ilícito. Não implica imediata expropriação do bem pertencente ao investigado ou réu, mas mera constrição prévia para que tal objeto não seja, por exemplo, alienado. Dessa forma, os demais poderes inerentes ao direito de propriedade continuam em vigor, podendo seu titular, por exemplo, utilizar o bem imóvel decretado indisponível.

“A cautelar de indisponibilidade dos bens, como o próprio nome indica, impede a livre disposição dos bens pelo indiciado, obstando a prática de qualquer ato jurídico que implique a transferência de domínio” [\[1\]](#).

Podem postular a indisponibilidade perante o Poder Judiciário os legitimados do artigo 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. É possível, outrossim, sua decretação de ofício pelo juiz de Direito.

Afigura-se necessária, como requisito, a comprovação do *fumus boni iuris*. Este consiste na “verossimilhança do direito invocado, que na espécie corresponde à existência de fundados indícios da prática do ato de improbidade administrativa” [\[2\]](#).

Já o outro requisito — *periculum in mora* — é presumido, pois a medida visa exatamente a evitar a dilapidação patrimonial.

Com efeito, a previsão legal de indisponibilidade de bens, calcada no citado artigo 7º da Lei 8.429/1992, apenas reproduz o mandamento imperativo constante no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, *in verbis* (destaques nossos):

“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”.

De tal modo, a Carta Magna dispõe expressamente acerca da indisponibilidade de bens, sempre com o escopo de proteger o interesse público e, por consequência, o erário. Exigir comprovação de concreta dilapidação patrimonial extirpa os efeitos práticos do mandamento constitucional em apreço, dificultando sobremaneira a efetivação desse importante instituto constrictivo.

E, obviamente, a impunidade não se configura como meta a ser alcançada pela República Federativa do Brasil. Nosso país, muito pelo contrário, é estruturalmente organizado como um Estado Democrático de Direito, disciplinado por sua Constituição Federal, que prevê penas severas a agentes ímprobos, conforme o mencionado parágrafo 4º do artigo 37. Tal premissa jamais pode ser olvidada, devendo estar sempre presente na condução dos trabalhos pelos operadores de Direito, em especial aqueles constitucionalmente incumbidos de defenderem os interesses da sociedade.

O Superior Tribunal de Justiça adota o entendimento de que, na situação em voga, o *periculum in mora* é presumido (destaques nossos):

(...) IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **INDISPONIBILIDADE DE BENS.** ART. 7º DA LEI 8.429/1992. **PERICULUM IN MORA PRESUMIDO.** **MATÉRIA PACIFICADA.** JULGADO DA PRIMEIRA SEÇÃO/STJ. RESP 1.319.515/ES. APLICAÇÃO DA SÚMULA 168/STJ. 1. A **Primeira Seção** do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei 8.429/1992, **a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição Precedente:** REsp 1319515/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012. (...). (AgRg nos EREsp 1315092 RJ 2012/0147498-0, relator Ministro Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, julgado em 22/05/2013).

(...). IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **INDISPONIBILIDADE DE BENS.** ART. 7º DA LEI 8.429/1992. **VIOLAÇÃO CONFIGURADA. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO.** 1. Trata-se, originariamente, de Ação que visa ao reconhecimento de improbidade administrativa por irregularidade na prestação de

contas referentes ao repasse de recursos financeiros de verbas destinadas a custear transporte escolar e merenda (PNAE E PNATE), com prejuízo de aproximadamente R\$ 500 mil (valores de outubro de 2009). **A indisponibilidade de bens foi indeferida na origem, por ausência de periculum in mora.** 2. Assente na **Segunda Turma** do STJ o entendimento de que **a decretação de indisponibilidade dos bens não está condicionada à comprovação de dilapidação efetiva ou iminente de patrimônio, porquanto visa, justamente, a evitar dilapidação patrimonial. Posição contrária tornaria difícil, e muitas vezes inócua, a efetivação da Medida Cautelar em foco. O periculum in mora é considerado implícito.** Precedentes: Edcl no REsp 1.211.986/MT, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 9.6.2011; REsp 1319515/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 21/09/2012; REsp 1.205.119/MT, Segunda Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Dje 28.10.2010; REsp 1.203.133/MT, Segunda Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 28.10.2010; REsp 1.161.631/PR, Segunda Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 24.8.2010; REsp 1.177.290/MT, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, Dje 1.7.2010; REsp 1.177.128/MT, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, Dje 16.9.2010; REsp 1.134.638/MT, Segunda Turma, Relator Ministra Eliana Calmon, Dje 23.11.2009. 3. Recurso Especial provido para conceder a medida de indisponibilidade de bens. (REsp 1343371 AM 2012/0189961-5, relator Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 18/04/2013).

No mesmo sentido, encontra-se a doutrina. “De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida no âmbito constitucional e legal.”^[3]

É “desnecessário o perigo de dano, pois o legislador contenta-se com o *fumus boni iuris* para autorizar essa modalidade de medida de urgência. Essa solução vem sendo adotada pela jurisprudência (...) não necessita da demonstração do perigo de dano. O legislador dispensou esse requisito, tendo em vista a gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público”^[4].

Ademais, a indisponibilidade pode alcançar os valores das multas civis cominadas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. E a razão é simples: se a medida objetiva garantir futura execução, é necessário que abranja todo o valor a ser futuramente revertido ao erário.

O patrimônio público deve ser sempre plenamente resguardado. Respeitam-se, deste modo, os princípios que regem a administração pública e, principalmente, o povo — seu verdadeiro titular e detentor do poder soberano, *ex vi* do artigo 14, *caput*, da Constituição Federal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ressoa na mesma direção (destaques nossos):

(...) **INDISPONIBILIDADE DOS BENS LIMITADA AO RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO AO ERÁRIO.** (...). 3. Nos casos de improbidade administrativa, a responsabilidade é solidária até a instrução final do feito, momento em que se delimitará a quota de responsabilidade de cada agente para a dosimetria da pena. 4. É entendimento assente no âmbito desta Corte que, conforme o artigo 7º,

parágrafo único, da Lei n. 8.429/92, **a indisponibilidade dos bens deve ser limitada ao valor que assegure o integral ressarcimento ao erário e do valor de eventual multa civil.** (...). (AgRg nos EDcl no Ag 587748 PR, 2ª Turma, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 15/10/2009).

(...) IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 7º da LEI 8.429/1992. INDISPONIBILIDADE DE BENS. 1. **A indisponibilidade de bens – em Ação de Improbidade Administrativa ou em Cautelar preparatória – serve para garantir todas as consequências financeiras (inclusive multa civil) da conduta do agente,** independentemente de o patrimônio ter sido adquirido antes da prática do ato investigado. Precedentes do STJ. 2. Recurso Especial não provido. (REsp 637413 RS, relator Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 07/05/2009).

De igual forma, a doutrina admite a possibilidade aventada acima: “Considerando-se que a multa civil é modalidade de sancionamento cabível nas hipóteses de dano ao patrimônio público (artigo 12, II, da Lei 8.429/92), nada impede o manejo da cautelar como forma de garantir a sua futura execução”^[5].

[1] Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade, em *Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado*, 3ª edição, editora Método, página 1.553.

[2] Adriano Andrade e outros, obra citada, página 1.556.

[3] Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, em *Improbidade Administrativa*, 7ª edição, Saraiva, 2013, página 1.020.

[4] José Roberto Bedaque dos Santos, em *Tutela Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa, Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais*, São Paulo, editora Malheiros, página 260.

[5] Emerson Garcia e outro, obra citada, página 1.024.

Date Created

18/01/2016