



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DIREITO**

**STANISLAU RAMOS FERREIRA**

**A INDISPONIBILIDADE DE BENS DO SUJEITO ATIVO  
NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2014**

**STANISLAU RAMOS FERREIRA**

**A INDISPONIBILIDADE DE BENS DO SUJEITO ATIVO  
NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado no Curso de Graduação de  
Direito na Universidade Estadual da  
Paraíba em cumprimento à exigência para  
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: (Raymundo Juliano do Rego  
Feitosa)

CAMPINA GRANDE – PB

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

F383i Ferreira, Stanislau Ramos

Indisponibilidade dos bens do sujeito ativo nos atos de improbidade administrativa [manuscrito] : / Stanislau Ramos Ferreira. - 2014.

32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Raymundo Juliano do Rego Feitosa, Departamento de Direito Privado".

1. Improbidade Administrativa. 2. Indisponibilidade de bens. 3. Ressarcimento dos bens. I. Título.

21. ed. CDD 342

STANISLAU RAMOS FERREIRA

**A INDISPONIBILIDADE DE BENS DO SUJEITO ATIVO  
NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

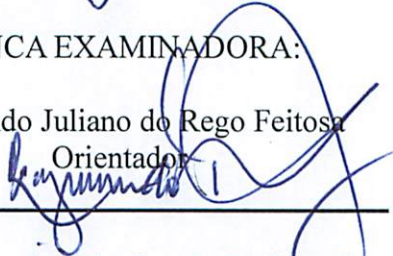
Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado no Curso de Graduação de  
Direito na Universidade Estadual da  
Paraíba em cumprimento à exigência para  
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: (Raymundo Juliano do Rego  
Feitosa)

Aprovada em 03 de Julho de 2014.

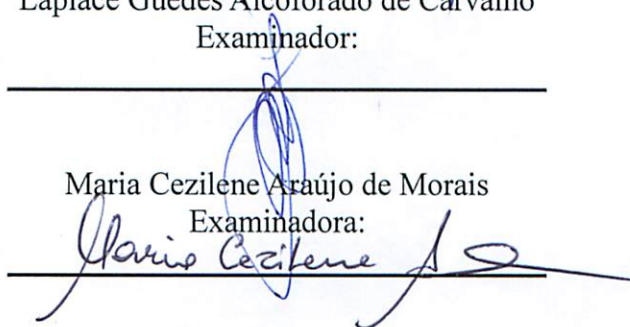
BANCA EXAMINADORA:

Raymundo Juliano do Rego Feitosa  
Orientador



Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho  
Examinador:

Maria Cezilene Araújo de Moraes  
Examinadora:



CAMPINA GRANDE – PB  
2014

## RESUMO

Este artigo possui como objetivo apresentar o entendimento doutrinário e jurisprudencial a cerca da concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens do sujeito ativo na ação de improbidade. Evidencia-se a possibilidade da concessão da aludida medida cautelar sem que a comprovação de que o agente ímprobo esteja a dilapidar o seu patrimônio seja requisito essencial para o seu deferimento. Para tanto, utiliza-se do método hipotético dedutivo aplicado à revisão bibliográfica quando da conceituação de improbidade administrativa; da análise da lei 8.429/92, que trata de seus sujeitos, modalidades e sanções; da análise da medida cautelar de indisponibilidade de bens, prevista em texto constitucional e em lei ordinária. Restou comprovado que embora ainda haja discussão doutrinária e jurisprudencial a cerca dos requisitos necessários para a concessão da cautelar de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade, o iter lógico a ser seguido nestes procedimentos é a desnecessidade de que o ato de dilapidação patrimonial seja comprovado, tendo em vista que tal requisito não coaduna com o objetivo principal da Lei de Improbidade, que é buscar o ressarcimento do dano causado ao erário público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade Administrativa. Ressarcimento ao erário público. Indisponibilidade de bens.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo teve como objetivo, de maneira geral, analisar a Lei 8.429 de 2 de Junho de 1992, bem como a concessão de medidas cautelares no âmbito da ação de improbidade administrativa.

A delimitação específica do tema em torno da concessão da cautelar de indisponibilidade dos bens do sujeito ativo nas ações de improbidade, mais especificamente, os requisitos exigidos para que tal cautelar possa ser deferida, serviu bem aos interesses acadêmicos. Isto, porque ao passo em que atendeu aos rígidos critérios de elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso exigidos por esta casa, possibilitou maior aprofundamento sobre a matéria em estudo.

A Lei 8.429, publicada em 2 de Junho de 1992, representa, sem dúvida, uma das grandes conquistas da sociedade brasileira.

O descaso com que o patrimônio público é gerido por diversos agentes públicos, acaba por ocasionar diversas lesões àquele. Objetivando assegurar o ressarcimento a estes danos causados, o legislador buscou por meio da Lei de Improbidade definir e elencar os tipos de atos de improbidade, bem como as sanções a estes aplicadas.

Não obstante, a Lei de Improbidade também elencou algumas medidas cautelares, com o intuito de alcançar uma maior eficácia quando da efetiva aplicação da

sanção cominada ao agente ímprobo, das quais fazem parte a indisponibilidade de bens; sequestro de bens (a doutrina entende que abrange, também, o arresto de bens), e; afastamento cautelar do agente público de seu cargo ou função.

O objetivo do presente trabalho é abordar os requisitos atinentes à indisponibilidade de bens, que possui previsão no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, regulamentado posteriormente pelo art. 7º da Lei n. 8.429/92.

A discussão doutrinária e jurisprudencial a cerca dos requisitos necessários para o deferimento da cautelar de indisponibilidade de bens é acirrada. Mais precisamente, o cerne da questão gira em torno da necessidade ou não da comprovação de que o agente público esteja a dilapidar o seu patrimônio para que a cautelar seja deferida.

A cautelar de indisponibilidade de bens a ser aplicada nas ações de improbidade, prevista tanto em nosso texto constitucional como em lei ordinária, não deve receber o mesmo tratamento aplicado às demais cautelares previstas no Código de Processo Civil. Com base nisso, o presente trabalho objetiva demonstrar que a comprovação de que o agente ímprobo está a dilapidar o seu patrimônio, não deve ser requisito essencial para a concessão da indisponibilidade de seus bens.

O método utilizado na elaboração deste artigo foi o hipotético-dedutivo, por meio de revisão bibliográfica, pesquisa na legislação e jurisprudência.

## **2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Quando se fala em improbidade administrativa, deve-se ter em mente a idéia de “maltrato” com a coisa pública. Trata-se de ato ilegal, que fere de forma direta os princípios norteadores da Administração Pública. É o agir de forma contrária ao interesse público.

O vocábulo improbidade origina-se do latim, “improbitate”, o que significa dizer, dentre diversas outras coisas, a má qualidade (de alguma coisa). Significa também a desonestidade, falsidade, corrupção. Tal vocábulo passou a ser utilizado para qualificar a conduta do administrador público desonesto.

Trata-se do agir do agente público de forma a contrariar as normas legais, morais e costumeiras, retratando a ausência de honra e atuação ilibada no que se refere aos procedimentos inerentes à administração pública, sendo esta a direta, a indireta ou a fundacional, pois o ato ímprobo não se limita apenas a esfera do poder executivo.

Marino Pazzaglini Filho assim doutrina sobre a improbidade:

“Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo "tráfico de influência" nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos”<sup>1</sup>.

Coadunando com o pensamento de Pazzaglini, na mesma linha de pensamento também doutrina Léo da Silva Alves:

“Improbidade é desonestidade em seu sentido mais amplo. Implica na falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público. Relaciona-se com a conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, *lato sensu*, senão também por quem não é servidor e infringe a moralidade pública”<sup>2</sup>.

Assim sendo, improbidade é o reflexo de uma conduta humana, positiva ou negativa, ilícita, sujeita à aplicação de sanções nas esferas civil, administrativa e penal, a depender dos bens jurídicos atingidos pelo fato jurídico praticado.

Marino Pazzaglini Filho assim expõe:

“De forma geral, a improbidade administrativa não reclama tanta elaboração para que seja reconhecida. Estará caracterizada sempre

---

1 PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

2 ALVES, Léo da Silva e outros. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no art. 37, *caput* da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), independentemente da geração de efetivo prejuízo ao erário”<sup>3</sup>.

Deve-se atentar para a idéia de que a improbidade também deve ser vista como um dever do agente público, pois na qualidade de funcionário este deve servir a administração com honestidade, realizando as suas funções sempre dentro dos interesses públicos, jamais se aproveitando da sua qualidade de agente público para obter proveitos em nome próprio ou de terceiro a quem queira favorecer.

Em obra escrita sob a coordenação de Cássio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho, o doutrinador Marcelo Figueiredo nos apresenta os exemplos mais corriqueiros de violação ao princípio da probidade administrativa, sendo estes: aplicação irregular de verba pública, desvio de verba pública, falta de prestação de contas, frustração de concurso de processo licitatório, superfaturamento de obra pública. Tratam-se dos mais comuns atos de improbidade administrativa praticados diariamente pelos administradores públicos brasileiros, sendo estes classificados como atos de improbidade administrativa.

Importante destacar que apesar das diversas definições apresentadas pela doutrina brasileira, esta não possui uma definição exata do que seria um ato de improbidade. O que ela nos apresenta e tenta esclarecer, são as condutas descritas na Lei n 8.429, que se apresentam como violadoras do dever de probidade administrativa.

## **2.1 Sujeitos da Improbidade**

Todo ato jurídico necessita da existência de dois pólos para a sua configuração: um pólo ativo e um pólo passivo. O ato de improbidade administrativa não diverge de tal regra geral, se fazendo necessária a delimitação destas duas figuras para melhor compreendermos o instituto em análise.

### **2.1.1 Sujeito Ativo**

---

3 PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39



O sujeito ativo é aquele que pratica o ato ímprobo, a que a lei chama de agente público, nos termos do art. 2, da Lei 8.429-92<sup>4</sup>, com ou sem a colaboração de terceiros.

A lei trata do conceito de agente público de uma forma bastante ampla, abarcando, inclusive, aqueles que nem mesmo recebem remuneração. Assim sendo, à luz do mencionado art. 2 da aludida Lei, deve-se entender que “agente público” é o gênero do qual emanam todas as espécies.

A Lei de Improbidade amplia a definição de agente público, possibilitando que este abarque um número considerável de hipóteses. Assim sendo, agente público seriam tanto os servidores públicos quanto os membros dos poderes ou agentes políticos.

O art. 3 da Lei de Improbidade<sup>5</sup> estende ainda o rol daqueles que podem ser responsabilizados, na medida em que menciona a possibilidade de co-autoria ou participação de terceiro, junto com o agente público, na prática no ato de improbidade. Importante salientar que um terceiro, que não ocupa a função de agente público, jamais poderá praticar sozinho um ato de improbidade administrativa, tendo em vista que é o agente público que disponibilizará os meios necessários para a realização do ato lesivo.

Ao ampliar o número de sujeitos potencialmente capazes de cometer atos ímprobos, a lei objetivou abarcar aquelas pessoas que mesmo estranhas à administração pública, procurem encontrar meios para obter benefícios ilegais às custas desta. Assim sendo, ela ampliou o seu raio de abrangência, abarcando em sua estrutura toda e qualquer pessoa que com ela se relacione.

O doutrinador Marino Pazzaglini Filho classifica os agentes públicos em quatro categorias distintas, sendo estas: Agentes políticos; Agentes autônomos; Servidores públicos; Particulares em colaboração com o Poder Público.

No que tange aos agentes políticos, ele nos apresenta a seguinte definição: “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder.”

Na segunda categoria, as dos agentes autônomos, Pazzaglini aqui inclui os membros do Poder Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e

---

4 Lei 8.429 – 92. Art 2: “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”.

5 Lei 8.429 – 92. Art 3: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Chefes da Advocacia Geral da União que, regidos por legislação própria, exercem funções superiores e essenciais, mas não participam diretamente de decisões políticas.

Já em relação aos servidores públicos, ele os define como sendo aqueles que prestam serviços aos poderes do Estado e às entidades da Administração Pública Indireta de natureza profissional, com vínculo empregatício e remuneração paga pelo Erário.

E por fim, em relação à quarta categoria, a dos particulares em colaboração com o poder público, Pazzaglini assim os definiu:

“Particulares em colaboração com o Poder Público são as pessoas físicas que exercem atividades de interesse público e gerenciam verbas públicas em empresas privadas controladas pelo Estado (nas quais o Erário contribuiu com mais de 50% de seu patrimônio ou renda anual); em entidades particulares de interesse público, que recebam do Estado subsídios (sociais e econômicos), benefícios ou incentivos (fiscais ou creditícios), como por exemplo, serviços sociais autônomos, organizações sociais – Ongs – e organizações sociais de interesse público”<sup>6</sup>.

Conclui-se, portanto, que todo agente público está potencialmente apto para praticar ato de improbidade administrativa, e por este ser responsabilizado. E para se identificar de forma mais eficaz o sujeito autor do ato ímprobo, é necessário que antes de tudo seja constada a condição de agente público ou não daquele. Tal constatação pode ser aferida através de uma análise entre o autor do ato e o sujeito passivo deste, bem como se sujeito o praticou em razão da condição especial de agente público.

### **2.1.2 Sujeito Passivo**

No ato de improbidade administrativa, o sujeito passivo não poderia ser outro que não a própria Administração Pública, seja esta a direta, indireta, ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

---

<sup>6</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2002, p. 24.

assim como as entidades particulares que possuem participação do dinheiro público em sua receita ou em seu patrimônio. É exatamente isto que descreve o art. 1 da Lei de Improbidade<sup>7</sup>.

No tocante as entidades particulares, o seu englobamento na qualidade de possível sujeito passivo de ato de improbidade justifica-se pelo fato de que não haveria sentido o Estado investir dinheiro do erário público na formação do patrimônio de entidades privadas e deixar o seu controle de forma livre nas mãos dos particulares, o que iria de encontro aos princípios que norteiam a atividade administrativa. A natureza jurídica destas entidades não é irrelevante para a lei pelo fato de administrarem dinheiro público.

Trata-se de um conceito que também é bastante amplo, por abarcar um grande número de entidades que se encontram protegidas pela Lei 8.429-92 em virtude da aplicação de dinheiro público nessas pessoas jurídicas.

A descentralização do Poder Público é ato cada vez mais comum, em virtude da complexidade das atividades da Administração Pública, o que leva a criação de um número cada vez maior de órgãos, justificando-se assim, este amplo rol de sujeitos passivos.

À luz do disposto no parágrafo único do art. 1 da Lei de Improbidade, infere-se, ainda, que qualquer entidade que receba incentivos fiscais, goza da proteção legal da aludida lei<sup>8</sup>.

De forma objetiva, o sujeito passivo seria então qualquer entidade, seja esta pública ou particular, que possua a participação de dinheiro advindo do erário público em seu patrimônio ou em sua receita anual.

---

7 Lei 8.429 – 92. Art 1: “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

8 Lei 8.429 – 92. Art 1.Parágrafo único. 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.

Importante salientar que alguns doutrinadores, a exemplo de Francisco Otávio de Almeida Prado e Claudio Ari de Melo, criticam a redação do art. 1, da Lei de Improbidade, no tocante ao alcance subjetivo deste dispositivo.

Segundo os mencionados doutrinadores, a lei peca em sua redação por abarcar apenas os atos de natureza administrativa, não incidindo a lei sobre os atos legislativos e jurisdicionais típicos. Desta feita, o parlamentar que recebe suborno para emitir voto favorável a A ou B, ou o Juiz, que mediante o recebimento de propina, emitir sentença judicial favorável à parte com a qual negociou, não incorrem na prática de improbidade administrativa, podendo apenas sofrer a aplicação de sanções penais, civis, políticas ou administrativas.

Para os aludidos doutrinadores, os integrantes de quaisquer dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, podem cometer ato de improbidade administrativa, quando do exercício de atos tipicamente administrativos.

### **3 ANÁLISE SINTÉTICA DA LEI 8.429-92**

O Brasil adotou a forma Republicana de governo, conforme previsão expressa em nosso texto Constitucional, sendo esta forma de governo caracterizada pela imposição de limites aos seus agentes públicos. Assim sendo, em nosso país, o agente público tem a obrigação de gerir a coisa pública com desvelo, transparência e honestidade, estando este sob a fiscalização do povo.

De forma a responder os anseios populares, que clamavam por uma legislação mais rigorosa e eficaz a ser aplicada contra o agente público que atentasse contra o patrimônio público, ainda que fosse apenas de forma moral, foi publicada em 2 de Junho de 1992 a Lei Federal 8.429, conhecida por todos como A Lei de Improbidade Administrativa.

Trata-se de uma lei preventiva e repressiva, que traz em seu texto rígidos mecanismos de controle e sanções que objetivam inibir e punir a corriqueira prática de atos de corrupção que afrontam de forma direta e indireta os princípios norteadores da Administração Pública.

### **3.1 Princípios Constitucionais reguladores da Administração Pública**

Nosso texto Constitucional de 1988 trouxe de forma expressa no caput de seu art. 37, os princípios Constitucionais que regem a atividade da Administração Pública, sendo estes: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e com o advento da Emenda Constitucional n.º 19/98, o da eficiência.

Assim sendo, a Administração Pública, mesmo que no exercício do seu poder discricionário, deve agir em conformidade com seus princípios reguladores, sejam estes expressos ou implícitos.

O renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo nos ensina que violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura neles esforçada.

Importante destacar que não há violação apenas aos princípios constitucionais expressos. Aos implícitos também se deve o mesmo rigor de observância, tendo em vista que estes também possuem carga axiológica, atributiva e vinculativa. Posto isso, ao examinar-se um ato de improbidade faz-se mister que se levem em conta não apenas os princípios explícitos, mas também os implícitos.

O princípio da Legalidade encontra-se expresso no art. 5º, II, da Constituição Federal, nos dizendo que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Todavia, para a Administração pública, a legalidade possui contornos próprios, tendo em vista que a atuação desta está condicionada ao que determina a lei. Assim sendo, o administrador público apenas pode realizar as condutas previstas em lei. Entretanto, deve-se ter em conta que a acepção da palavra “lei” deve ser entendida em seu contexto mais amplo, abarcando não apenas disposições normativas, mas também toda a estrutural legal e constitucional na qual se encontra inserida.

Posto isso, o princípio da legalidade não apenas submete o agente público ao uso da lei aplicável ao caso concreto, mas também do ordenamento jurídico como um todo e dos princípios constitucionais que regulam a atividade administrativa. Revela-se a

legalidade como “a viga mestre” dos demais princípios que regem a atividade administrativa.

O princípio da impessoalidade está presente na finalidade da atividade administrativa. Esta não pode ser exercida em benefício de interesses particulares. A atuação do administrador público deve sempre estar pautada na supremacia do interesse público. Este deve ser o seu objetivo maior.

Ao agir em proveito próprio, ou com o intuito de promover interesses secundários do organismo estatal a que pertença, o administrador se distancia do interesse público primário, que é o interesse social, passando a agredir fortemente o princípio da impessoalidade.

O princípio da moralidade por sua vez é um dos princípios vetores da Lei n. 8.429-92. Este princípio conduz a conduta do administrador no sentido de que, embora se pautem na legalidade, sua conduta também deverá estar em consonância com os ditames éticos e morais presentes na atual sociedade.

Segundo doutrina Mario Pazzaglini Filho:

"A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito".<sup>9</sup>

Portanto, o princípio da moralidade é o atendimento do bem comum, observadas as determinações legais, sem transgredir a ideologia ética e moral vigente à época.

O princípio da publicidade, por sua vez, é reflexo da idéia de transparência na Administração Pública. Impossível a concepção de que o agente público possa administrar a coisa pública sem prestar contas à sociedade. É um verdadeiro instrumento de controle interno e externo da atividade administrativa.

Não menos importante, não devemos esquecer que a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos.

<sup>9</sup> FILHO, Marino Pazzaglini. *Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2000. p. 17.

E por último, mas com igual e tanta relevância, veio o princípio da eficiência, introduzido, como já mencionado, no caput do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 19/98. Não é possível a concepção da atividade administrativa sem o dever de eficiência.

A eficiência é o princípio que determina que a Administração Pública, bem como os seus agentes, devem perseguir a realização do interesse comum através do exercício de suas atribuições legais de forma imparcial, neutra, transparente, eficaz, sem burocracia, sempre objetivando a qualidade, dando primazia pela adoção de critérios legais e morais necessários para o melhor gerenciamento dos recursos públicos, evitando-se desperdícios e gerando uma maior rentabilidade social. O princípio da eficiência se dirige para o maior objetivo do Estado, que é a prestação dos serviços essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Importante destacar que existem outros princípios que também regem a atividade administrativa, como o princípio da finalidade, da igualdade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da lealdade e boa-fé administrativa, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade.

É na observância de todos os princípios, explícitos e implícitos, que a Administração Pública estará alcançando os objetivos determinados pela lei.

## **3.2 Modalidades de Improbidade**

A lei 8.429-92 dividiu os atos de improbidade administrativa em três modalidades distintas: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam dano ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Passemos a delinear cada uma destas modalidades.

### **3.2.1 Enriquecimento Ilícito**

O art. 9º da Lei elenca os atos que importam em enriquecimento ilícito. Assim dispõe o texto normativo:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens



fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”

É suficiente que o ato se enquadre na tipificação existente no caput do art. 9º, uma vez que os doze incisos mencionados constituem apenas um rol exemplificativo da conduta descrita.

É possível constatar-se que o núcleo que tipifica o enriquecimento ilícito é a obtenção de vantagem econômica.

De acordo com os ensinamentos de Wallace Paiva Martins Junior:

“Torna-se indiferente que a vantagem econômica indevida, fruto do enriquecimento ilícito, venha a ser obtida por uma prestação positiva ou negativa, de forma direta ou indireta. Bastaria ao agente incorporar ao seu patrimônio quaisquer valores, bens ou

direitos obtidos indevidamente, ou seja, aos quais o agente público não faz jus, contrariando, assim, a moralidade administrativa”<sup>10</sup>.

Importante destacar que o enriquecimento ilícito representa a mais grave das espécies de improbidade administrativa e envolve aquilo que boa parte da doutrina denomina de “tráfico da função pública”. Seu aperfeiçoamento se dá, portanto, com a ocorrência de três requisitos básicos: a obtenção de vantagem patrimonial pelo agente público; que tal vantagem não possua causa lícita; e que haja nexo etiológico entre o exercício funcional em uma das entidades elencadas no art. 1º, da Lei de Improbidade Administrativa e a vantagem patrimonial indevida.

### **3.2.2 Prejuízo ao Erário**

A segunda espécie de ato de improbidade administrativa é a que causa prejuízo ao erário público e encontra-se prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Tal artigo assim dispõe:

“Art. 10: 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, e notadamente”.

O aludido mandamento normativo destaca-se no tocante ao elemento subjetivo da conduta ímproba, ao trazer a possibilidade de aplicação de sanções às condutas culposas no âmbito da improbidade administrativa. Os tipos culposos estabelecidos pela Lei 8.429-92 possuem amparo no próprio texto constitucional de 1988, uma vez que a mencionada lei reforçou os valores da eficiência e da economicidade. Posto isso, na que se falar em qualquer inconstitucionalidade na aplicação de sanção a atos de improbidade revestidos por condutas negligentes, imprudentes ou imperitas. Este é o entendimento que vem prevalecendo na doutrina e na jurisprudência.

---

10 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento Ilícito de agentes públicos – evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal 8.492 – 92. Revista dos Tribunais-Fasc.Civ., Ano 87 v. 755, set. 1998, p. 94-112.

Contudo, é importante que se destaque que isso não significa que qualquer ato cometido pelo agente público, que acabe ocasionado lesão ao erário público, irá configurar a culpa necessária para que apliquem as sanções previstas na Lei de Improbidade. É preciso que se averigúe se o agente agiu ou não com a diligência necessária e esperada no exercício das suas funções. Não se pode confundir a culpa com o mero “erro profissional”, tendo em vista que o gestor público também está sujeito a situações inesperadas que acabem o conduzindo a algum tipo de erro.

Faz-se importante destacar a lição de Fázio Junior, ao nos ensinar que não se pode presumir a culpa para a caracterização da conduta ímproba prevista no mencionado art. 10. O mencionado doutrinador assim dispõe: “Só é ímprobo, quem quer improbidade ou, se não a deseja, atua sem prever (quando devia prever) que seu agir ou não agir pode produzir desfalque ao erário”<sup>11</sup>.

Nos incisos do art. 10 da Lei de Improbidade aparece o substrato comum que bem representa a espécie de improbidade tratada neste artigo: o agente público permite, facilita ou concorre para que terceiro se enriqueça ilicitamente. Ou seja, realiza uma ação, ou a deixa de realizar (quando esta era necessária), que acaba por causar prejuízo a coisa pública. De uma forma sintética, o inciso XII acaba por abarcar todo o conteúdo dos demais incisos, uma vez que seu enunciado descreve qual é a performance indevida de alcance sobre o patrimônio público: “permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”.

De forma objetiva, exige então a Lei de Improbidade Administrativa, para a caracterização desta espécie de improbidade, que ocorra perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas no art. 1º, da aludida lei.

### **3.2.3 Violação de Princípios da Administração Pública**

A terceira e última espécie de improbidade administrativa encontra-se prevista no art. 11 da Lei 8.429-92. Tratam-se dos atos de improbidade administrativa que violam os princípios norteadores da atividade administrativa. O mencionado art. 11 assim dispõe:

---

<sup>11</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. Atos de Improbidade...p.82.

“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 e, notadamente”.

Grande parte dos doutrinadores determina que a norma em análise deva ser visualizada como uma espécie de “norma reserva” para a configuração de ato de improbidade. Isso implica dizer que, mesmo que a conduta realizada não tenha ocasionado o enriquecimento ilícito do agente público, e nem causado nenhuma espécie de dano ao erário público, ainda assim poderá haver improbidade administrativa, se for possível demonstrar que houve inobservância por parte do agente público aos princípios regentes da Administração Pública.

Por se tratar de uma norma abstrata, que possui um conteúdo bastante aberto, é necessária a existência de um cuidado maior quando da aferição de sua efetiva ocorrência. Trata-se de uma espécie de improbidade cuja concretização é mais difícil de ser visualizada, em virtude do caráter mais abstrato da norma. Como consequência, o intérprete deve fazer uso de uma diligência ainda maior, quando da análise da conduta realizada.

Por se tratar de uma norma que gera certa preocupação quanto à sua abrangência e extensão, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o assunto:

“É necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constituiu risco para o intérprete, induzindo-o a acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa”<sup>12</sup>.

Posto isso, para que possa ocorrer a incidência do art. 11, é requisito essencial a efetiva demonstração da existência de má-fé por parte do agente público. Não há previsão de conduta culposa nessa regra normativa. É necessária a manifesta intenção de agir em prejuízo dos princípios que regem a atuação da Administração Pública.

---

12 STJ – Superior Tribunal de Justiça. Resp 480387-SP, 1 Turma, Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 16 de março de 2004.

O Direito, ao fazer uso dos princípios, torna-se mais fluido e aberto, o que acaba por lhe conceder maior efetividade e ampliar seus canais de comunicação com a sociedade. Como consequência, acaba por exigir um trabalho mais minucioso e elaborado por parte dos intérpretes e aplicadores das normas jurídicas.

Importante lembrar que essa interpretação há de ser sistemática, levando-se em consideração o conjunto de princípios e sub-princípios existentes em todo o sistema jurídico.

### **3.3 Modalidades de Sanções**

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o legislador demonstrou a sua preocupação e interesse em punir os atos de improbidade administrativa, conforme demonstrou no texto normativo do parágrafo 4º, do art. 37, que assim dispõe: “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”

Embora se trate de uma norma constitucional em branco, tendo em vista que o seu próprio texto nos oferta esse entendimento quando diz “na forma e gradação previstas em lei”, o legislador demonstrou que ditou essa norma e que posteriormente seriam inclusos em nosso ordenamento jurídico, por meio de lei infraconstitucional, as sanções cabíveis.

Para cumprir com tal objetivo é que foi então promulgada a Lei n. 8.429 em 2 de Junho de 1992.

O art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa elenca o rol de sanções a serem aplicadas a todos os atos de improbidade administrativa, elencados nos já mencionados arts. 9º, 10º e 11 da aludida Lei. Assim dispõe:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I- na hipótese do artigo 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano,

quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 03 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber os benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos;

II- na hipótese do artigo 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 02 (duas) vezes o valor do dano e contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos;

III- na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 03 (três) a 05 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como proveito patrimonial obtido pelo agente”.

A leitura deste dispositivo nos leva a conclusão de que, além das sanções previstas no art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, o legislador ordinário nos trouxe outras sanções a serem aplicadas de forma cumulativa a estas penalidades, que são: “pagamento de multa civil” e a “proibição de contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

Tendo em vista que o objetivo principal do presente trabalho é discutir, de forma não exaustiva, e apresentar uma posição definida a cerca da discussão doutrinária e

jurisprudencial que gira em torno da concessão da medida cautelar de indisponibilidade dos bens do sujeito ativo na ação de improbidade, iremos nos ater a tecer breves considerações apenas sobre as duas sanções para as quais a mencionada medida cautelar se mostra necessária: o ressarcimento integral dos danos e a perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio; e o pagamento da multa civil.

### **3.3.1 Ressarcimento dos danos e perda dos bens acrescidos ilicitamente**

A Lei n. 8.429-92, através dos incisos I e II, de seu art. 12, oferta ao Estado a possibilidade de ter de volta a parcela de seu patrimônio que foi lesado, por meio do ressarcimento que deve ser efetuado pelo infrator.

Não menos importante, caso ocorra enriquecimento por meio do ato ímprobo, junto ao patrimônio público, deverá estar presente todo enriquecimento ocorrido pelo ato ímprobo, como acessório daquele lesado.

Indiscutivelmente, tal medida deveria ser tomada independentemente de qualquer manifestação da lei específica, tendo em vista que tal procedimento está inerente a todo dano causado, seja ao particular, seja ao erário. Para alguns doutrinadores, este ressarcimento, embora esteja incluso dentre as sanções previstas para os atos de improbidade, não possui caráter de pena, mas sim de reparação ao dano causado.

Importante destacar que os atos de improbidade que gerarem lesões ao erário público, deverão ser reparados independentemente de o sujeito ativo possuir ou não bens que estejam diretamente ligados ao ocorrido. Isto significa dizer que, mesmo que com o ato venha a perceber certa quantia e após determinado tempo se desfça destes bens, doando-os ou até mesmo alienando-os, o agente responderá, juntamente com seus sucessores, se for o caso, pelo ressarcimento, seja este com os bens adquiridos com a prática do ato, com os efeitos destes atos ou até mesmo com os bens adquiridos anteriormente a este ato, mesmo que de maneira lícita, uma vez que o ressarcimento deverá sempre atender a proporcionalidade, claro se comprovando o dano material.

Existe ainda a possibilidade de reparação dos danos morais advindos do prejuízo causado ao erário público. Reparação esta que não se confunde com a multa civil, tendo em vista que esta é aplicada como consequência natural pelo cometimento da infração.

### **3.3.2 A multa civil**

Ao cometimento de todo e qualquer ato de improbidade administrativa é imposta uma multa civil. Sua imposição ocorre independentemente da aplicação de qualquer outra sanção.

Todavia, em sua cobrança são adotados os critérios do processo de execução, o que implica dizer que a falta de bens passíveis de penhora será capaz de interromper o curso do processo, possibilitando que o devedor seja beneficiado com o instituto da prescrição, aqui adotado de forma análoga aquela.

Cabe-se destacar que o valor da multa aplicada deverá ser medido de acordo com a conduta do agente bem como dos reflexos de seus atos na sociedade. O princípio da proporcionalidade, como em toda decisão de mérito, deve aqui também ser aplicado. Contudo, jamais poderá servir como óbice à aplicação desta sanção, tornando-se, outrossim, mero instrumento medidor de uma ampla análise do caso concreto e a imposição da multa pelo julgador, sendo que esta deverá ser equivalente àquela.

#### **4 DA POSSIBILIDADE DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO SUJEITO ATIVO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE**

A priori, é importante que se faça destaque ao fato de que a todo ato de improbidade administrativa, devem ser aplicadas as sanções de ressarcimento do dano e pagamento da multa civil. Não importa em qual das três modalidades de improbidade esteja o ato enquadrado. A qualquer delas as aludidas sanções deverão ser aplicadas.

Como já mencionado no decorrer de todo o presente trabalho, é por meio da ação civil pública que se busca punir o sujeito autor de um ato ímprobo. Ela é o “remédio” jurídico apto para se buscar a punição pelo ilícito cometido.

Todavia, trata-se de uma ação cujo procedimento ordinário encontra-se envolvido por diversas mazelas, contratempos e burocracias inerentes ao sistema jurídico brasileiro. Em detrimento disto, e também diante da supremacia do interesse público envolvido, pois se trata de um dano cometido contra o erário público, faz-se necessária a busca por medidas assecuratórias, para que ao final da ação, o provimento jurisdicional dela advindo, não perca a sua eficácia por impossibilidade da devida aplicação de todas as sanções.



É com base nesse fundamento que se legitimam as disposições dos arts. 5º, 6º e 7º, da Lei 8.429-92<sup>13</sup>, que conferem plena eficácia à previsão do parágrafo 4º, do art. 37 da Constituição Federal.

A previsão constitucional no mencionado art. 37, parágrafo 4º, não se trata de uma sanção a ser aplicada ao agente processado por improbidade administrativa, mas sim de uma medida cautelar a ser aplicada no decorrer do processo.

Conforme doutrina Wallace Paiva Martins Júnior:

“A medida cautelar objetiva assegurar a eficácia dos provimentos condenatórios patrimoniais, evitando-se práticas ostensivas, fraudulentas ou simuladas de dissipação patrimonial. Seu escopo é a garantia da execução da sentença que condenar à perda do proveito ilícito ou ao ressarcimento do dano”<sup>14</sup>.

Portanto, tanto a Constituição, quanto a Lei 8.429-92, ao preverem a figura da cautelar de indisponibilidade dos bens do agente processado na ação de improbidade, objetivaram assegurar que ao término do procedimento judicial, fosse possível aplicar de forma efetiva e eficaz a sanção ao agente ímprobo. Impedir que este dilate seu patrimônio antes do término da ação é uma forma de assegurar que os danos causados ao erário público serão devidamente ressarcidos.

Faz-se importante registrar que após o advento da Lei n. 10.444/02, que trouxe nova redação para art. 273, § 7º, do Código de Processo Civil, tendo em vista que esta reconheceu a fungibilidade entre a medida cautelar e a tutela antecipada, não há que se falar mais na impossibilidade de decretação de indisponibilidade de bens durante o curso do procedimento de conhecimento. Não há mais necessidade da instauração de processo autônomo para que se requeira a mencionada medida cautelar. Posto isso, nada

---

13 Lei 8.429 – 92. **Art. 5º:** “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

**Art. 6º:** “No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio”.

**Art. 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”.

14MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 392.

impossibilita que no curso do processo principal de improbidade administrativa, seja concedida a medida cautelar de indisponibilidade de bens.

Atenta-se ainda, para o texto do art. 16, da Lei 8.429-92. Embora o mencionado artigo disponha sobre o pedido cautelar de seqüestro de bens (nos termos do art. 822, do Código de Processo Civil<sup>15</sup>), como as disposições do CPC são aplicadas de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa, todas as demais medidas cautelares também podem ser exercidas, a exemplo do arresto (que é uma medida bem mais abrangente), da busca e apreensão de documentos e do arrolamento de bens.

No entanto, quando se fala na figura da cautelar de indisponibilidade de bens na ação de improbidade, o grande cerne da questão encontra-se inserido no que diz respeito aos requisitos necessários para a sua concessão. Este é o ponto principal que o presente trabalho objetiva discutir e esclarecer, e é neste ponto que iremos nos ater de agora em diante.

#### **4.1 Requisitos Necessários para a decretação de indisponibilidade**

Ao contemplar a figura das medidas cautelares, o Código de Processo Civil estabeleceu a presença de dois requisitos indispensáveis e inerentes à concessão de tais medidas, quais sejam: a figura do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

O *fumus boni juris* consiste na necessidade de que os fatos imputados ao agente ímprobo disponham de uma verossimilhança, por mais mínima que esta seja. Já a figura do *periculum in mora* consiste na possibilidade de que a demora da decisão do pedido pleiteado em juízo possa acarretar um dano irreparável ou de difícil reparação.

A grande discussão gira em torno do requisito do *periculum in mora*.

Parte da corrente doutrinária e jurisprudencial defende que tal requisito só estaria presente se o autor da ação comprovasse que o agente público estivesse na iminência de dilapidar o seu patrimônio, ou dispendo deste de modo a objetivar que não sobre mais nada capaz de ressarcir o erário público. É assim que o Código de Processo Civil dispõe

---

<sup>15</sup> Código de Processo Civil. Art. 822 O juiz, a requerimento da parte, pode decretar o seqüestro:

I - de bens móveis, semoventes ou imóveis, quando lhes for disputada a propriedade ou a posse, havendo fundado receio de rixas ou danificações;

II - dos frutos e rendimentos do imóvel reivindicando, se o réu, depois de condenado por sentença ainda sujeita a recurso, os dissipar;

III - dos bens do casal, nas ações de separação judicial e de anulação de casamento, se o cônjuge os estiver dilapidando;

IV - nos demais casos expressos em lei.

em relação às demais medidas acautelatórias, tratadas em seus arts. 813 a 825. Contudo, importante destacar que o instituto da indisponibilidade de bens não se confunde com o arresto e nem com o seqüestro, tratado no CPC.

Já a outra vertente doutrinária e jurisprudencial, a qual, data vênia, me filio por acreditar que esta sim seja a posição mais sensata e em concordância com o que dispôs o legislador constitucional e infraconstitucional, dispõe que o *periculum in mora* não deve ser analisado à luz das regras inerentes as medidas acautelatórias, trazidas pelo Código de Processo Civil. Se assim o for, se estaria negando vigência e eficácia à disposição constitucional e legal, bem como representaria uma afronta ao princípio da supremacia do interesse público, que estaria sendo colocado em detrimento do interesse privado.

Para esta corrente, o *periculum in mora* estaria presumido com a deflagração da ação de improbidade administrativa, o que de fato é o mais sensato a se prever. A lei de improbidade está em plena consonância com o que determina o texto constitucional, ao determinar que indisponibilidade dos bens ocorrerá quando se apresentar lesão ao patrimônio público por ação ou omissão dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, devendo recair a indisponibilidade sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Isto implica dizer que se o Magistrado reconhecer a existência de indícios de prática de ato de improbidade administrativa, ele já teria autoridade para decretar a indisponibilidade dos bens do réu, não sendo necessária a existência de provas de que este esteja dilapidando o seu patrimônio.

Neste sentido, brilhantemente doutrina Fábio Medina Osório:

“Primeiro, não se mostra crível aguardar que o agente público comece a dilapidar seu patrimônio para, só então, promover o ajuizamento de medida cautelar autônoma de seqüestro dos bens. Tal exigência traduziria concreta perspectiva de impunidade e de esvaziamento do sentido rigoroso da legislação. O *periculum in mora* emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário. A indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz conseqüência jurídica do processamento da ação, forte no art.37, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Esperar a

dilapidação patrimonial, quando se trata de improbidade administrativa, com todo respeito às posições contrárias, é equivalente a autorizar tal ato, na medida em que o ajuizamento de ação de seqüestro assumiria dimensão de 'justiça tardia', o que poderia se equiparar a denegação de justiça. Prepondera, aqui, a análise do requisito da fumaça do bom direito. Se a pretensão do autor da actio se mostra plausível, calcada em elementos sólidos, com perspectiva concreta de procedência e imposição das sanções do art.37, parágrafo 4º, da Carta Constitucional, a consequência jurídica adequada, desde logo, é a indisponibilidade patrimonial e posterior seqüestro dos bens”<sup>16</sup>.

Para a lei de improbidade, os requisitos necessários para a decretação da indisponibilidade seriam pois a existência de plausibilidade do direito alegado com a demonstração da gravidade da conduta (*fumus boni juris*) e que o ato de improbidade tenha causado lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito do agente ímprobo, para assegurar o integral ressarcimento do dano(*periculum in mora*).

O grande objetivo da Lei 8.429-92 é exatamente garantir o pleno ressarcimento ao erário público, não devendo se levar em consideração o possível “incômodo” pessoal do agente ímprobo, pois o que deve prevalecer é o interesse social da coletividade.

Devemos nos ater ao fato de que o constituinte não realizou nenhuma menção quanto à necessidade de que o agente público teria que dilapidar seu patrimônio, para só então ser possível a decretação da indisponibilidade de seus bens. Tal exigência também não foi feita pela Lei de Improbidade Administrativa.

Se o desejo do legislador fosse condicionar a decretação da indisponibilidade à comprovação da dilapidação dos bens pelo agente público, este certamente o teria feito de forma expressa, à semelhança do que ocorreu com as medidas cautelares do seqüestro e arresto, cujos dispositivos legais (art. 813 c/c art. 822 do Código de Processo Civil) catalogam situações que configuram o perigo na demora.

A comprovação do efetivo dano ao patrimônio público, bem como toda uma legislação específica, reforçada por uma previsão constitucional expressa, determinando a indisponibilidade dos bens do agente causador de atos de improbidade administrativa,

---

16 OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa*. 2. Ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 240/241.

são mais que suficientes para a decretação da aludida medida cautelar, sem que seja necessária a comprovação de que o réu esteja dilapidando o seu patrimônio.

Em uma ação de improbidade administrativa o interesse envolvido é de suma importância. Trata-se do interesse de toda uma coletividade, assim sendo, não há que se confundir os requisitos cautelares gerais com os requisitos impostos para a indisponibilidade dos bens dos agentes ímprobos, expressamente determinado por Lei, principalmente no que tange ao *periculum in mora*.

O Superior Tribunal de Justiça vem apresentando as suas decisões em plena consonância com este entendimento, conforme é possível se aferir dos acórdãos abaixo:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. COMPROVAÇÃO DE EFETIVA DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES.

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Ibama contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve decisão de primeiro grau que indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens, por entender necessária a demonstração de dilapidação patrimonial ou de sua iminência.

2. A Primeira Seção do STJ (REsp 1.319.515/ES, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ acórdão Min. Mauro Campbell, DJe 21.9.2012) firmou a orientação de que a decretação de indisponibilidade de bens não se condiciona à comprovação de dilapidação efetiva ou iminente de patrimônio, porquanto tal medida consiste em "tutela de evidência, uma vez que o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade".

3. No específico caso dos autos, a própria ementa do acórdão consigna a existência de "fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa", de sorte que, nesse panorama, não há como fugir ao decreto da indisponibilidade, uma vez que,

estando dispensada a prova da dilapidação patrimonial ou de sua iminência, o registro da presença do *fumus boni iuris* pela instância a quo é suficiente para autorizar a medida constritiva.

4. Decisão de origem que diverge da jurisprudência do STJ.

5. Recurso Especial provido <sup>17</sup>.

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. COMPROVAÇÃO DE EFETIVA DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES.

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Ministério Público Federal contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que indeferiu o pedido de indisponibilidade de bens, por entender necessária a demonstração de dilapidação patrimonial ou de sua iminência.

2. A Primeira Seção do STJ (REsp 1.319.515/ES, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ acórdão Min. Mauro Campbell Marques, DJe 21.9.2012) firmou a orientação de que a decretação de indisponibilidade de bens não se condiciona à comprovação de dilapidação efetiva ou iminente de patrimônio, porquanto tal medida consiste em "tutela de evidência, uma vez que o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade".

3. Decisão de origem que diverge da jurisprudência do STJ.

4. Recurso Especial provido para determinar que o pedido de indisponibilidade seja examinado conforme a presença de fundados indícios da prática de atos de improbidade, estando

---

17 (STJ - REsp: 1308512 MT 2012/0054119-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/06/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/08/2013)

dispensada a prova de dilapidação patrimonial ou de sua iminência”<sup>18</sup>.

É necessário que exista uma garantia de que ocorrerá o efetivo ressarcimento aos danos causados pelo agente ímprobo. Nada é mais seguro e garantidor para a Administração Pública, do que tornar indisponível os bens do agente ímprobo no curso da ação de improbidade, gerando assim a certeza de que este não dilapidará o seu patrimônio. O interesse social deve sempre prevalecer sobre o interesse privado.

#### **4.2 Alcance da medida cautelar de indisponibilidade de bens na ação de improbidade**

Por fim, mas não menos importante, cabe aqui destacar-se o alcance ou limite da indisponibilidade de bens na ação de improbidade. O art. 7º da Lei n. 8.429 -92, assim dispõe:

“Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar o 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 o acréscimo patrimonial resultante do dano”.

Através de uma simples leitura deste artigo, podemos concluir que a indisponibilidade deverá recair sobre tantos bens quantos bastem para assegurar o ressarcimento integral do dano, bem como do acréscimo patrimonial ilícito.

Doutrina e jurisprudência são unânimes no sentido de reconhecer que seria abusiva a decretação de indisponibilidade que recaísse sobre todos os bens do agente ímprobo, quando na verdade, o bloqueio de apenas um de seus bens já seria suficiente para ressarcir de forma integral o dano e realizar o pagamento das multas.

Em se tratando do momento de aquisição do bem, ou seja, antes, durante ou depois da prática dos atos de improbidade, a doutrina e a jurisprudência têm se manifestado no sentido de que não importa o momento em que o bem sujeito a bloqueio tenha sido adquirido. Este é o entendimento do STJ:

---

<sup>18</sup> (STJ - REsp: 1308865 PA 2012/0026869-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/06/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/06/2013)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BENS. BEM DE FAMÍLIA. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO.

1. A indisponibilidade acautelatória prevista na Lei de Improbidade Administrativa(art. 7º e parágrafo único da Lei 8.429/92) tem como escopo o ressarcimento ao erário pelo dano causado ao erário ou pelo ilícito enriquecimento.

2. A ratio essendi do instituto indica que o mesmo é preparatório da responsabilidade patrimonial, que representa, em essência, a afetação de todos os bens presentes e futuros do agente ímprobo para com o ressarcimento previsto na lei.

3. É que o art. 7º da Lei 8.429/92 é textual quanto a essa autorização; in verbis: Art. 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 ao dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito

(...)

6. Sob esse enfoque, a hodierna jurisprudência desta Corte direciona-se no sentido da possibilidade de que a decretação de indisponibilidade de bens, em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa, recaia sobre os bens necessários ao ressarcimento integral do dano, **ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade**. Precedentes: REsp. 839936/PR, DJ 01.08.2007;REsp. 781431/BA, DJ 14.12.2006; AgMC 11.139/SP, DJ de 27.03.06 e REsp. 401.536/MG, DJ de 06.02.06. (...)



## 8. Recurso Especial desprovido”<sup>19</sup>.

Não podemos esquecer que é o interesse público que está em jogo, objetivando o integral ressarcimento do dano causado ao erário público. Assim sendo, não seria admissível que o agente ímprobo ficasse impune se a indisponibilidade não pudesse recair sobre todos os seus bens, pelo fato de estes terem sido adquiridos antes do cometimento do ato ímprobo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em tudo que foi exposto ao longo do presente trabalho, é possível concluir que a aplicação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, na ação de improbidade administrativa, requer e faz jus a um tratamento distinto daquele que é dado às medidas cautelares previstas no Código de Processo Civil.

Diante da principal finalidade da Lei de Improbidade Administrativa, que é buscar o ressarcimento dos danos causados ao erário público, não seria coerente a exigência da necessidade de comprovação de que o agente ímprobo estivesse dilapidando, ou na iminência de dilapidar, o seu patrimônio para que o Magistrado pudesse decretar a cautelar de indisponibilidade dos bens deste.

Conforme já exposto neste trabalho, a existência de fortes indícios do cometimento do ato ímprobo, bem como dos prejuízos que este tenha causado aos cofres públicos, aliados a incerteza que sempre se faz presente sobre a possibilidade da Administração Pública lograr êxito no ressarcimento do dano que lhe foi causado, são elementos suficientes para a decretação da indisponibilidade dos bens do agente.

A supremacia e indisponibilidade do interesse público são princípios regentes da Administração Pública, não devendo estes serem colocados em posição de inferioridade diante de um interesse particular.

A Lei de Improbidade objetiva proteger o erário público, assim sendo, não se deve restringir os meios constitucionais e legais que lhe foram concedidos para o exercício efetivo desta difícil tarefa.

Por fim, cabe salientar que o que se objetiva não é tornar irrelevante o requisito do “*periculum in mora*” nas ações de improbidade administrativa, ou afirmar que este restará sempre presumido nestas. O que se afirma é a necessidade

---

19 (REsp. 806.301/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, dj DE 3.3.2008,P1)

da flexibilização de sua aplicação neste tipo de ação. Exigir-se sempre a comprovação de que o agente ímprobo está a dilapidar o seu patrimônio para que, só assim, seja possível a decretação de indisponibilidade de seus bens, é aumentar os riscos de o erário público não ver os seus danos ressarcidos.

Todavia, caberá sempre ao Magistrado, antes de decretar a cautelar em estudo, analisar o caso concreto, sopesando a gravidade do fato e os indícios de autoria do ilícito cometido, a fim de evitar possíveis arbitrariedades.

### **ABSTRACT**

This article aims to present the doctrinal and jurisprudential understanding about the granting of the injunction unavailability of property and subject in action misconduct. It becomes clear the possibility of granting the aforesaid injunction without proof that the unrighteous agent is to squander your wealth is essential requirement for your approval. For this purpose, the hypothetical-deductive method applied to literature review is used to define the concept of administrative misconduct; Analyzing the Law 8.429/92, which comes to its subjects, procedures and penalties; and also the precautionary measure of unavailability of goods provided in constitution and ordinary law. In conclusion, although there are still doctrinal and jurisprudential discussion about the requirements for the granting of injunctive unavailability of goods in the actions of misconduct, the logical way to be followed in these procedures is that is no need for proof that the act of squandering asset is established, considering that such a requirement does not sit well with the main objective of the Law of Impropriety, which is seeking compensation for the damage caused to the public exchequer.

**KEYWORDS:** Administrative Misconduct. Reimbursement to the exchequer. Unavailability of goods.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva e outros. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FILHO, Marino Pazzaglini. *Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2000. p. 17.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento Ilícito de agentes públicos – evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei Federal 8.492 – 92. *Revista dos Tribunais-Fasc.Civ.*, Ano 87 v. 755, set. 1998, p. 94-112.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 392.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa*. 2. Ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 240/241.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 24.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	4
2.1 Sujeitos da Improbidade.....	6
2.1.1 Sujeito Ativo.....	6
2.1.2 Sujeito Passivo.....	8
3 ANÁLISE SINTÉTICA DA LEI 8.429-92.....	10
3.1 Princípios Constitucionais reguladores da Administração Pública.....	11
3.2 Modalidades de Improbidade.....	13
3.2.1 Enriquecimento Ilícito.....	13
3.2.2 Prejuízo ao Erário.....	16
3.2.3 Violação de Princípios da Administração Pública.....	17
3.3 Modalidades de Sanções.....	19
3.3.1 Ressarcimento dos danos e perda dos bens acrescidos ilicitamente.....	21
3.3.2 A multa civil.....	21
4 DA POSSIBILIDADE DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO SUJEITO ATIVO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	22
4.1 Requisitos Necessários para a decretação de indisponibilidade.....	24
4.2 Alcance da medida cautelar de indisponibilidade de bens na ação de improbidade .....	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
ABSTRACT.....	32
REFERÊNCIAS.....	33