



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**PARECER N°     , DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 198, de 2011, que *altera o art. 16 da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens.*

**RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado n° 198, de 2011, que altera o art. 16 da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens.

Em síntese, a proposição legislativa em exame apresenta as seguintes novidades:

- previsão de que a medida de indisponibilidade de bens poderá recair sobre o patrimônio de terceiro, inclusive pessoa jurídica, cujo nome tenha sido utilizado para facilitar a prática criminosa ou ocultar o produto ou os rendimentos do crime;

- previsão de que a medida de indisponibilidade recaia sobre bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo agente ou terceiro no exterior, observados os tratados internacionais;

- possibilidade de concessão de liminar *inaudita altera pars* (sem a oitiva do requerido) para decretar tanto a indisponibilidade quanto o sequestro de bens;



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

- previsão de que nenhum pedido de restituição (em caso de sequestro) ou de disponibilidade (em caso de indisponibilidade de bens) será conhecido sem o comparecimento pessoal do requerido em juízo, podendo o juiz determinar a prática dos atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores;

- previsão de que os bens, direitos ou valores objeto de indisponibilidade e/ou sequestro, uma vez julgada procedente a ação judicial, serão perdidos em favor da pessoa jurídica de direito público vítima da ação de improbidade.

Na justificação, o autor da proposição, ilustre Senador Humberto Costa, afirma que “são mudanças simples que buscam dar maior efetividade à Lei nº 8.429, de 1992, em vigor há quase 20 anos e que, lamentavelmente, ainda não produziu todos os resultados esperados”.

Em 13/11/2013, foi apresentada a Emenda nº 1-CCJ, que, em apertada síntese, objetiva tão somente resguardar interesses de terceiros de boa fé excepcionando da medida acautelatória de indisponibilidade de bens aqueles ofertados em garantias contratuais ou penhorados anteriormente ao decreto judicial de bloqueio patrimonial.

Não foram apresentadas outras emendas.

## **II – ANÁLISE**

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito civil* e o *direito processual* estão compreendidos no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. O projeto em questão, além de tratar sobre questões puramente processuais (sequestro, indisponibilidade, medida cautelar, pedido de restituição e perda de bens), aborda assuntos de natureza cível, atinentes ao direito de propriedade.

Por sua vez, ainda no exame da constitucionalidade formal, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, temos que a proposição é conveniente e oportuna. A Lei nº 8.429, de 1992, conhecida também por Lei de Improbidade Administrativa, completou, no ano de 2012, 20 anos de existência. Ela representa um dos principais



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

instrumentos para o combate aos desvios de condutas dos agentes públicos e do enriquecimento ilícito às custas do erário, e para a defesa dos princípios constitucionais da legalidade, da eficiência, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa. Durante esses 20 anos de vigência, a Lei nº 8.429, de 1992, resultou, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) até março de 2012, em 4.893 condenações nos Tribunais de Justiça estaduais e 627 nos Tribunais Regionais Federais.

Entretanto, sua aplicação ainda é motivo de diversas discussões no âmbito do Poder Judiciário, tanto por meio de recursos às condenações impostas quanto por questionamentos diretos sobre o teor e a constitucionalidade da lei. Inclusive, segundo dados divulgados pelo CNJ em março deste ano, pelo menos 17 mil ações de improbidade administrativa ainda aguardam o julgamento dos tribunais de Justiça brasileiros.

Diante desse panorama, entendemos que as mudanças apresentadas no PLS representam avanços de ordem processual, que visam dar maior efetividade aos dispositivos de natureza material constantes da Lei de Improbidade Administrativa.

A primeira delas é a previsão expressa do procedimento da indisponibilidade de bens e a menção de que tal medida poderá recair sobre o patrimônio de terceiro, inclusive pessoa jurídica, cujo nome tenha sido utilizado para facilitar a prática criminosa ou ocultar o produto ou os rendimentos do crime, bem como sobre bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo agente ou terceiro no exterior. Na redação atual, existe apenas a possibilidade de sequestro de bens objeto do litígio, nos termos do Código de Processo Civil. Entretanto, na maioria das vezes, é extremamente difícil distinguir quais foram os bens adquiridos com a prática do ilícito e quais pertencem ao patrimônio regular do agente. Assim, a decretação da indisponibilidade, que pode recair sobre qualquer bem do agente ou de terceiro, constitui medida de inegável importância para a recuperação dos danos causados ao erário.

Ressalte-se que, embora a indisponibilidade de bens tenha sido mencionada no art. 7º da Lei nº 8.429, de 1992, seu procedimento não foi detalhado nos arts. 14 e seguintes, o que impedia, na maioria das vezes, a sua efetiva aplicação. Agora, com a nova redação, proposta no projeto, tal problema não existirá mais.

Ademais, é importante ressaltar que a medida cautelar de sequestro de bens continua a existir no § 3º do art. 16, mas apenas quando houver elementos para



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

distinguir, com precisão, os bens de origem ilícita daqueles que integram o patrimônio regular do agente.

A segunda mudança refere-se à possibilidade de concessão de liminar *inaudita altera pars* (sem a oitiva do requerido) para decretar tanto a indisponibilidade quanto o sequestro de bens. Assim, permite-se que os bens do agente ou de terceiro sejam tornados indisponíveis antes mesmo de sua oitiva, o que impede uma eventual dificuldade na recuperação dos valores subtraídos ilicitamente do erário.

A terceira mudança refere-se à previsão de que nenhum pedido de restituição (em caso de sequestro) ou de disponibilidade (em caso de indisponibilidade de bens) será conhecido sem o comparecimento pessoal do requerido em juízo, podendo o juiz determinar a prática dos atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores. Tal medida condiciona a liberação dos bens do requerido (restituição ou disponibilidade) ao seu comparecimento pessoal em juízo, o que contribui para a localização do agente eventualmente responsável pelos danos causados ao erário.

Finalmente, insere-se na Lei de Improbidade a previsão de que, caso seja julgada procedente a ação, os bens, direitos ou valores serão perdidos em favor da pessoa jurídica de direito público prejudicada pelo ilícito. Embora seja uma consequência óbvia, a inserção dessa norma representa uma garantia de recuperação pela pessoa jurídica de direito pública dos valores que lhe foram subtraídos ilicitamente.

Com relação à Emenda nº 1-CCJ, apresentada pelo nobre senador José Agripino, entendemos oportuna. Sobre ela, também não pairam óbices de ordem regimental, jurídica ou constitucional que poderia impedir seu acolhimento.

No mérito, aderimos às argumentações que edificaram a justificação do autor. Para tanto, partimos do entendimento de que a proposta – tal como o próprio instituto da indisponibilidade de bens – não afeta, de imediato, a esfera patrimonial do agente supostamente ímprobo, uma vez que somente suspende o direito civil à disponibilidade.

Com efeito, a indisponibilidade de bens é mero instituto assecuratório da eficácia de eventual sentença condenatória posterior, cujo objetivo é evitar “*a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o*



## SENADO FEDERAL Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

*ressarcimento do dano*”<sup>1</sup>. Sua matriz reside no próprio texto constitucional, que prevê, claramente:

“Art. 37.....

§ 4º - 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.”

Não se trata, por assim dizer – conforme, inclusive, assente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>2</sup> –, de sanção ou antecipação de culpabilidade de agente público, mas, apenas, uma modalidade atípica de tutela de urgência, a que se convencionou, inclusive, classificar como tutela de evidência, dada a presunção que se faz para o preenchimento do requisito processual do *periculum in mora* em virtude do evidente dano à coletividade.

Não por outra razão, o próprio STJ já consolidou entendimento de que, ainda que o bem do agente ímprobo esteja protegido por cláusula legal de impenhorabilidade, nada impede o decreto de indisponibilidade por força do que dispõe o art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa. Há inúmeros precedentes daquela Corte Superior nessa direção, permitindo a indisponibilidade de bens de família e outros bens protegidos pela cláusula de impenhorabilidade. Isso porque somente quando da execução da sentença e através do rito específico da alienação patrimonial é que se discutirá a possibilidade ou não de incidir a penhora judicial sobre aquele bem.

Ora, se a impenhorabilidade não tem o condão de excluir a decretação de bloqueio de bens, ela certamente não excepcionará o patrimônio dado em garantia de negócios jurídicos.

Isso, por óbvio, dará ensejo a toda sorte de questionamentos judiciais no momento da execução de eventual sentença judicial, seja pela alegação de impenhorabilidade, seja pela incidência da penhora em bens garantidores de negócios jurídicos com terceiros. No primeiro caso, a legitimidade para desconstituir a penhora incidirá sobre o próprio agente ímprobo executado. No segundo caso, a legitimidade

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 729.

<sup>2</sup> REsp 1304148 / MG (DJe 09/05/2013), REsp 1319515/ES (DJe 21/09/2012).



## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

desloca-se para os credores de boa-fé, que lançarão mão da ação de embargos de terceiros – um incidente processual que tramitará em autos apensados, mas de maneira autônoma, com grande possibilidade de não se resolver rapidamente em virtude da notória morosidade da Justiça.

Seriam afetados, portanto, por dessa providência cautelar, principalmente, as instituições e órgãos componentes do Sistema Financeiro Nacional, para quem, por exemplo, a simples decretação de indisponibilidade de bem garantidor de operações de crédito já repercute com reflexos econômicos relacionados ao risco e ao tempo do negócio.

Ora, a expectativa que se tem de adimplemento de um contrato quando de sua assinatura é formulada com base em um contexto fático específico. Os juros pactuados são a expressão maior dessa expectativa: o chamado *spread* bancário. Para tanto, existe a captação do recurso no mercado financeiro para dar sustentação àquele contato. Com a intervenção judicial precoce, o equilíbrio do negócio jurídico muda – e em desfavor do credor.

Por tal razão, a Emenda nº1-CCJ pode ser acolhida. Seu propósito não é outro senão proteger o terceiro de boa fé.

No entanto, propomos um pequeno ajuste, com o propósito de restringir o seu escopo, de maneira a não dar margem a fraudes. De fato, da forma como proposta a Emenda, poder-se-ia excepcionar da indisponibilidade judicial todo tipo de contrato assegurado por bens, inclusive aqueles feitos entre particulares sem qualquer fiscalização do Estado: os chamados “contratos de gaveta”.

Como o intuito da Emenda é proteger especialmente os contratos financeiros, o que se destaca em sua justificativa, seremos favoráveis ao PLS e à Emenda nº 1-CCJ, com os ajustes necessários, na forma da subemenda ora apresentada.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 198, de 2011, e da Emenda nº 1-CCJ, na forma da subemenda abaixo.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**SUBEMENDA Nº 1-CCJ À EMENDA Nº 1 - CCJ**

Acrescente-se o seguinte § 2º, ao art. 16, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma do texto proposto pelo PLS 198, de 2011, renumerando-se os demais:

“Art. 16.....

.....  
**§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos bens penhorados ou dados em garantia de operações realizadas anteriormente à determinação do bloqueio com instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.**

.....”(NR)

Sala da Comissão, 27 de novembro de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador , Relator ALOYSIO NUNES FERREIRA