



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 1.389, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 198, de 2011, do Senador Humberto Costa, que altera o art. 16 da Lei nº 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 nº 198, de 2011, que altera o art. 16 da Lei nº 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;

- 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

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

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

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).

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.

---

**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:

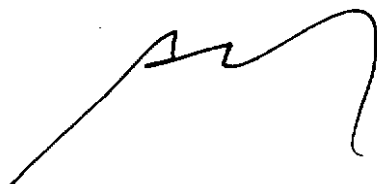
“Art. 16.....

.....  
**§ 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

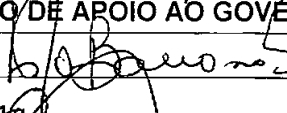
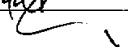
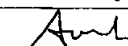
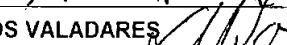
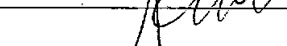
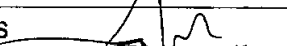

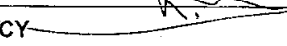


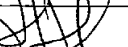
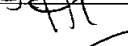


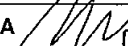
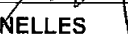
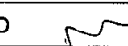
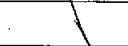
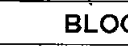
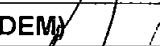
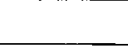

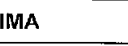

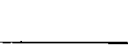

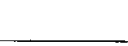
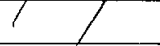


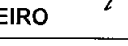



, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 198 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 27/11/13, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>SENADOR VITAL DO RÉGO</u>	
RELATOR: <u>SENADOR ALOYSIO NUNES FERREIRA</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL 	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA 	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES 	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ 	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES 	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA 	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES 	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES 	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY 	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA 	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO 	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON 	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA 	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE 	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA 	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES 	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO 	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ 	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES 	1. LÚCIA VÂNIA 
CÁSSIO CUNHA LIMA 	2. FLEXA RIBEIRO 
ALVARO DIAS 	3. CÍCERO LUCENA 
JOSÉ AGRIPINO 	4. PAULO BAUER 
ALOYSIO NUNES FERREIRA 	5. CYRO MIRANDA 
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO 	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI 	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA 	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES 	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 18/11/2013



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 198, DE 2011

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSÉ PIMENTEL	X				1 - ANGELA PORTELA				
PEDRO TAQUES	X				2 - LIDICE DA MATA				
ANIBAL DINIZ	X				3 - JORGE VIANA				
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4 - ACIR GURGACZ				
INÁCIO ARRUDA	X				5 - WALTER PINHEIRO				
EDUARDO LOPES	X				6 - RODRIGO ROLLEMBERG				
RANDOLFE RODRIGUES	X				7 - HUMBERTO COSTA				
EDUARDO SUPLICY	X				8 - LINDBERGH FARIAS				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	9 - WELLINGTON DIAS	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA					SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)				
VITAL DO RÊGO (PRESIDENTE)					1 - CÍRO NOGUEIRA				
PEDRO SIMON					2 - ROBERTO REQUIÃO				
SÉRGIO SOUZA	X				3 - RICARDO FERRAÇO				
LUIZ HENRIQUE					4 - CLESTO ANDRADE				
EUNÍCIO OLIVEIRA	X				5 - VALDIR RAUPP				
FRANCISCO DORNELLES					6 - BENEDITO DE LIRA				
SÉRGIO PETEÇÃO	X				7 - WALDEMIR MOKA				
ROMERO JUCA					8 - KÁTIA ABREU				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	9 - LOBÃO FILHO				
AÉCIO NEVES					SUPLENTE - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASSIO CUNHA LIMA					1 - LÚCIA VÂNIA	X			
ALVARO DIAS					2 - FLEXA RIBEIRO	X			
JOSE AGRIPINO					3 - CÍCERO LUCENA				
ALOYSIO NUNES FERREIRA (RELATOR)	X				4 - PAULO BAUER				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	5 - CYRO MIRANDA				
ARMANDO MONTEIRO					SUPLENTE - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
MOZARILDO CAVALCANTI	X				1 - GIM				
MAGNO MALTA					2 - EDUARDO AMORIM				
ANTONIO CARLOS RODRIGUES					3 - BLAÍRO MAGGI				
					4 - ALFREDO NASCIMENTO				

TOTAL: 15 SIM: 14 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: PRESIDENTE 1  
SALA DAS REUNIÕES, EM 27 / 11 / 2013

Senador VITAL DO RÊGO

Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF) (atualizado em 18/11/2013).

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

SUBEMENDA Nº 1 - CCJ À EMENDA Nº 1 - CCJ

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 198, DE 2011

## LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSÉ PIMENTEL	X				1 - ANGELA PORTELA				
ANA RITA	X				2 - LIDICE DA MATA				
PEDRO TAQUES	X				3 - JORGE VIANA				
ANIBAL DINIZ	X				4 - ACIR GURGACZ				
ANTÔNIO CARLOS VALADARES	X				5 - WALTER PINHEIRO				
INÁCIO ARRUDA	X				6 - RODRIGO ROLLEMBERG				
EDUARDO LOPES	X				7 - HUMBERTO COSTA				
RANDOLFE RODRIGUES	X				8 - LINDBERGH FARIAS				
EDUARDO SUPLEY					9 - WELLINGTON DIAS				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA					1 - CIRO NOGUEIRA				
VITAL DO RÊGO (PRESIDENTE)					2 - ROBERTO REQUIÃO				
PEDRO SIMON					3 - RICARDO FERRAÇO				
SÉRGIO SOUZA	X				4 - CLÉSIO ANDRADE				
LUIZ HENRIQUE					5 - VALDIR RAUPP				
EUNÍCIO OLIVEIRA	X				6 - BENEDITO DE LIRA				
FRANCISCO DORNELLES					7 - WALDEMIR MOKA				
SÉRGIO PETECÃO	X				8 - KÁTIA ABREU				
ROMERO JUCÁ					9 - LOBÃO FILHO				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AÉCIO NEVES					1 - LÚCIA VÂNIA	X			
CÁSSIO CUNHA LIMA					2 - FLEXA RIBEIRO	X			
ALVARO DIAS					3 - CÍCERO LUCENA				
JOSÉ AGRIPINO					4 - PAULO BAUER				
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PELATÓ4)			X		5 - CYRO MIRANDA				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO					1 - GIM				
MOZARILDO CAVALCANTI	X				2 - EDUARDO AMORIM				
MAGNO MALTA					3 - BLAÍRO MAGGI				
ANTÔNIO CARLOS RODRIGUES					4 - ALFREDO NASCIMENTO				

TOTAL: 15 SIM: 13 NÃO: 2 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 1 PRESIDENTE 1  
SALA DAS REUNIÕES, EM 27 / 11 / 2013

Senador VITAL DO RÊGO

Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 182, § 8º, do RISF) (atualizado em 18/11/2013).

**SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**TEXTO FINAL**

**Do PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 198, DE 2011  
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

Altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigor com as seguintes alterações:

“**Art. 16.** Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão processante representará ao Ministério Público para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens do agente que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º Além das hipóteses previstas no parágrafo único do art. 7º, a medida de que trata o *caput* deste artigo também 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.

§ 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.

§ 3º A indisponibilidade incluirá bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo agente ou terceiro no exterior, observados os tratados internacionais.

§ 4º O juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, poderá decretar o sequestro de bens quando houver elementos para distinguir, com precisão, os bens de origem ilícita daqueles que integram o

patrimônio regular, medida que será processada de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 5º É lícito ao juiz conceder liminarmente ou após justificação prévia a medida cautelar de que tratam o *caput* e o § 4º deste artigo, sem ouvir o réu, quando verificar que este, sendo citado, poderá torná-la ineficaz.

§ 6º Nenhum pedido de restituição ou de disponibilidade 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.

§ 7º Julgada procedente a ação, os bens, direitos ou valores serão perdidos em favor da pessoa jurídica de direito público prejudicada pelo ilícito, nos termos do disposto no art. 18 desta Lei.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 27 de novembro de 2013

Senador **VITAL DO RÊGO**, Presidente

#### LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETRARIA-GERAL DA MESA

#### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;  
.....

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
.....

§ 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.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

**LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.**

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

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.

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, **caput** e § 1º, do Código de Processo Penal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

.....

**LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.**

Institui o Código Civil.

.....

Art. 822. Não sendo limitada, a fiança compreenderá todos os acessórios da dívida principal, inclusive as despesas judiciais, desde a citação do fiador.

Art. 825. Quando alguém houver de oferecer fiador, o credor não pode ser obrigado a aceitá-lo se não for pessoa idônea, domiciliada no município onde tenha de prestar a fiança, e não possua bens suficientes para cumprir a obrigação.

.....

Ofício nº 410/2013-PRESIDÊNCIA/CCJ

Sala da Comissão, 27 de novembro de 2013.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador **RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **aprovação**, com a Emenda nº 1-CCJ, do Projeto de Lei do Senado nº 198, de 2011, que "Altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens", de autoria do Senador Humberto Costa.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Senador **VITAL DO RÊGO**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



---

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 198, de 2011, que altera o art. 16 da Lei nº 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 seqüestro de bens;

- 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”.

Não foram apresentadas emendas ao PLS no prazo regimental.

## 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 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 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.

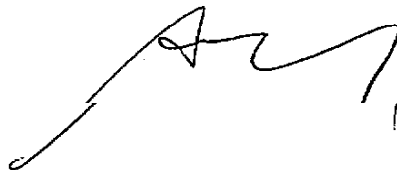
### III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 198, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Publicado no DSF, de 5/12/2013.

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 17679/2013