

# A INDISPONIBILIDADE DE BENS EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NECESSÁRIA DEMONSTRAÇÃO EFETIVA DO QUANTUM DEVIDO

*Gina Copola \**

## 1. Considerações preliminares:

É regra – com algumas exceções – a elaboração de pedido de indisponibilidade de bens em sede de ação de improbidade administrativa, e seu consequente e imediato deferimento pelo MM. Juízo que aprecia a lide.

Ocorre, porém, que o pedido de indisponibilidade de bens só se justifica quando verificada de forma bem fundamentada a lesão ao patrimônio público ou o enriquecimento ilícito do agente, e, ainda, a demonstração efetiva do *quantum* devido, ou, de outro modo, e se os requisitos autorizadores de tal extrema constrição não foram comprovados de plano, a providência constritiva precisa ser dispensada em perfeito atendimento ao direito de propriedade, e aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do contraditório e da ampla defesa.

É o que se espera em um Estado Democrático de Direito.

## 2. A necessidade de demonstração efetiva do *quantum* devido

Para a decretação da indisponibilidade de bens resta de império a efetiva demonstração do *quantum* devido ou a quantificação do dano ao erário, conforme já decidiu o e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Agravo de Instrumento nº **0013670-47.2017.4.01.0000/PA**, rel. Des. Federal CÂNDIDO RIBEIRO, 4ª Turma, julgado em 22 de janeiro de 2.019, com a seguinte ementa:

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESCUMPRIMENTO DE CARGA HORÁRIA TRABALHADA. SUPOSTAS ILEGALIDADES. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO EFETIVA. PROVIMENTO.*

*I - A constrição não deve ser aplicada como garantia ao pagamento antecipado de multa civil, porquanto não há autorização normativa para essa medida, a qual contempla somente a*

---

*hipótese de recomposição de dano ao erário, devendo essa questão relativa à multa ser sopesada e modulada quando da prolação da sentença. Precedentes deste egrégio Tribunal.*

*II - Não havendo demonstração efetiva do quantum devido (quantificação do dano ao erário) ante ao cometimento de supostas irregularidades quanto ao efetivo cumprimento de carga horária ora trabalhada, afigura-se desarrazoada a decretação da indisponibilidade de bens em face do requerido com base em futura e incerta condenação.*

*III - Agravo de instrumento desprovido”*

E no mesmo diapasão, é a decisão do TRF 1, nos autos do AI nº **0033154-48.2017.4.01.0000**, rel. Des. Federal CÂNDIDO RIBEIRO, 4ª Turma, julgado em 5/2/2019, e também no AI nº 0011713-79.2015.4.01.0000, com mesmo relator, julgado em 11/2/2019, e no AI 0044184-80.2017.4.01.0000, com mesmo relator, julgado em 27/11/2018.

Com todo efeito, o autor da ação de improbidade precisa produzir na exordial a prova e a demonstração do efetiva do *quantum* devido, ou, em outras palavras, do efetivo prejuízo sofrido, o que não se pode ser considerado por simples ilação ou suposição.

A indisponibilidade, de tal sorte, não pode ser decretada com base em futura e incerta condenação, conforme consta do próprio venerando voto condutor do r. acórdão acima colacionado e com ementa transcrita.

Ademais, deve prevalecer o **princípio da presunção de inocência do acusado**, conforme consta de decisão do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferida no Agravo de Instrumento nº **2109790-94.2014.8.26.0000**, rel. Des. OSCILD DE LIMA JÚNIOR, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 18/11/2014. Vejamos:

*“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
Ação civil pública. Indisponibilidade de bens. Medida excepcional – Ausência de provas de que o agravante esteja a ocultar, desviar ou dilapidar seu patrimônio – Necessária para tanto cognição exauriente – Observância do princípio da presunção de inocência do acusado – Precedentes do STJ e deste Egrégio Tribunal. Recurso provido”*

E na mesma esteira, decidiu o e. Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº **769.350**, relator Ministro HUMBERTO MARTINS, 2ª Turma:

*“Não fosse assim, só o fato do ajuizamento da ação civil pública de improbidade poderia ensejar,*

*automaticamente, a indisponibilidade de todos bens do réu, o que é inaceitável e foge da lógica jurídica, máxime quando contrastada essa hipótese com os princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório, presunção de inocência e razoabilidade”*

Tem-se, portanto, que resta de império a demonstração efetiva do quantum devido, sob pena de afronta aos mais comezinhos princípios de direito.

E, ainda, o v. voto condutor do r. acórdão cuja ementa foi acima transcrita citou valioso precedente do mesmo TRF 1ª Região.

Vejam os v. acórdão proferido na Apelação Cível nº **0000257-33.2009.4.01.3302**, rel. Des. Federal OLINDO MENEZES, Quarta Turma, julgado em 6/9/2016, com a seguinte ementa:

*“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECURSOS DO FNDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. NÃO COMPROVAÇÃO DO DANO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MODULAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS.*

*1. Cuidando-se de convênio firmado entre o município e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, firma-se a competência da Justiça Federal, tanto mais que o FNDE e o MPF residem na relação processual.*

**2. A Lei 8.429/92 aplica-se aos prefeitos. A presunção de dano como decorrência da falta de prestação de contas não implica necessariamente ressarcimento. A omissão não conduz à inevitável conclusão de que houve danos ao erário, que, sendo o caso, deve ser comprovado na sua existência e extensão (art. 12, III e parágrafo único - Lei nº 8.429/1992).**

*3. O ato ímprobo, na hipótese, consubstancia-se em "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" (artigo 11, VI - idem), situação em que é suficiente a comprovação do dolo genérico, refletido na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica.*

*4. Não conhecimento do agravo retido que discutiu o indeferimento da prova testemunhal. Não provimento do agravo retido da decisão que recebeu a inicial. Provimento parcial da apelação”*

Ou seja, a presunção de dano não enseja forçosamente à necessidade de ressarcimento, nem tampouco autoriza a indisponibilidade de bens de quem quer que seja.

### **3. A impossibilidade de inclusão da (eventual) multa civil no decreto de indisponibilidade de bens:**

E o venerando acórdão proferido no supracitado AI nº **0013670-47.2017.4.01.0000** cita mais um precedente que dissipa dúvidas e joga pá de cal em qualquer discussão para dizer que a pretendida multa civil não deve ser objeto de indisponibilidade de bens.

Trata-se da decisão proferida no Agravo de Instrumento nº **0067944-29.2015.4.01.0000**, relator Desembargador Federal OLINDO MENEZES, 4ª Turma, julgado em 3/10/16, com a seguinte ementa:

*“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. VALOR DO DANO. MULTA CIVIL. CONTA CORRENTE. INDISPONIBILIDADE PRO RATA. 1. Nas ações de improbidade administrativa a indisponibilidade de bens tem o objetivo de assegurar a reparação de eventual dano aos cofres públicos, no caso de futura condenação. 2. **A medida de indisponibilidade de bens, contudo, não pode ser excessiva, devendo limitar-se aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano erário, sem inclusão da (eventual) multa civil, não sendo, por outro lado, razoável bloquear o patrimônio de cada requerido no valor total do dano causado, senão em proporção. Não deve, da mesma forma, incidir sobre a conta bancárias de salários do requerido, dada a sua natureza alimentar.** 3. Provimento parcial do agravo de instrumento”*

A medida de indisponibilidade, de tal sorte, não pode ser excessiva, e não pode incluir a multa civil, **além do que não atende ao princípio a razoabilidade e ao princípio da proporcionalidade, o bloqueio do patrimônio de cada requerido no valor total do dano causado, porque tal constrição (na totalidade do suposto dano) se revela excessiva e desproporcional**, ou seja, o bloqueio deve restringir-se apenas a proporção de cada um, e não ao total.

Ainda sobre a impossibilidade de inclusão da (eventual) multa civil no decreto de indisponibilidade de bens a jurisprudência tem decidido pela

impossibilidade de tal forma de constrição, uma vez que a multa civil *tem caráter punitivo e não indenizatório*, e, por isso, não pode integrar o valor da causa, **nem tampouco integrar o valor a ser eventualmente bloqueado por medida antecipatória.**

É o que decidiu o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do Agravo de Instrumento nº **2144682-29.2014.8.26.0000-São Paulo**, relator Desembargador LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, 1ª Câmara de Direito Público, em julgado de 18/11/2014.

Vejamos a ementa:

“IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. Ação de Responsabilidade Civil por atos de improbidade administrativa – Pleiteada, entre outras cominações, a declaração de nulidade do procedimento licitatório e dos contratos e aditamentos deles decorrentes – Correto o embasamento sobre o valor dos contratos – Multa civil que não possui natureza indenizatória, mas punitiva, não podendo ser considerada como proveito econômico pretendido – Recurso provido em parte.”

E no mesmo diapasão é o r. acórdão proferido pelo e. TJSP no Agravo de Instrumento nº **0026565-50.2013.8.26.0000-São Paulo**, rel. Desembargador LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, 1ª Câmara de Direito Público, em julgado de 10/12/2013, com a seguinte ementa:

“Agravo de instrumento – Ação civil pública – Improbidade Administrativa – Impugnação ao Valor da Causa – Hipótese que permita a formulação de pedido genérico não caracterizada – Adequação do valor da causa, que deve corresponder tão somente ao valor do contrato, afastada de seu montante a inclusão de multa civil em seu patamar máximo – Impossibilidade de autorizar o pagamento das custas e taxas processuais ao final com fundamento em analogia – Recurso parcialmente provido.”

E consta do venerando voto condutor:

“Por outro lado, assiste razão à agravante quando reputa excessivo o montante total fixado para o valor da causa, que contém, além do valor do contrato, a multa aplicada em seu patamar máximo antes mesmo do processamento da ação de improbidade, ou seja, antes da devida análise da gravidade da conduta sob o crivo do contraditório.”

Tem-se, portanto, e ante a jurisprudência aqui colacionada que a multa civil, que tem caráter sancionatório, não pode integrar o valor da causa, e,

portanto, tal valor excessivo não pode servir de parâmetro para o bloqueio de bens dos requeridos.

Nesse sentido, decidiu o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no Agravo de Instrumento nº **2081578-58.2017.8.26.0000**, rel. Desembargador MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 23 de outubro de 2017, com a seguinte ementa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação de improbidade administrativa - Decisão recorrida que decretou a indisponibilidade e o bloqueio dos bens, bem como suprimiu a fase processual de defesa prévia – (...) Decreto de indisponibilidade de bens - Possibilidade - Limitação - Exclusão da multa civil - Decisão reformada parcialmente - Recurso provido em parte”

E consta do v. voto condutor:

“Por consubstanciar medida voltada à garantia da plena efetividade do futuro julgado portanto, visando à manutenção de situação material à execução de eventual título executivo judicial, há que se reconhecer os seus limites, precisamente, no dano suportado pelo Erário.

Posto que os atos de improbidade sejam extremamente graves e vulnerarem as balizas do Estado Democrático de Direito, não são eles suficientes à total supressão do direito de propriedade do agente ímprobo, de modo que o eventual decreto de indisponibilidade de bens deve se jungir ao dano apurado e/ou estimado, sem a inclusão da multa civil.

Isto porque a multa civil tem natureza sancionatória e não reparatória, e, assim, ela não pode ser incluída na indisponibilidade liminar, como já decidiu esta Corte Paulista:

*“Além disso, mesmo que, no curso do processo, fique demonstrada plenamente a ocorrência do dano moral difuso, o fato é o que seu dimensionamento quantitativo fica na dependência de arbitramento judicial, o que torna temerária a fixação, no início do processo, de qualquer valor que sirva de base para promover a indisponibilidade.*

***O mesmo se diga com relação à multa civil, que, se for o caso, ostentará valor cuja fixação deve observar os princípios da proporcionalidade e da individualização, ou seja, dependente inteiramente de elementos de convicção aferíveis apenas no curso de regular instrução processual”.*** (Agravo de Instrumento nº 0237351-09.2012.8.26.0000,

Rel. Des. Maria Olívia Alves, j. 29.7.2013, v.u.)” (com negritos e itálicos originais)

Ainda na mesma esteira, decidiu o colendo Superior Tribunal de Justiça, nos autos dos Embargos de Declaração em Recurso Especial nº **1313093/MG**, Segunda Turma, relator Min. HERMAN BENJAMIN, j. 05/11/2013, com a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL.  
 ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARCIAL PROVIMENTO PDO RECURSO ESPECIAL PARA DECRETAR A INDISPONIBILIDADE DE BENS, LIMITANDO-A, CONTUDO, AO VALOR NECESSÁRIO PARA ASSEGURAR O EFETIVO RESSARCIMENTO DO ERÁRIO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS QUE APONTAM OMISSÃO QUANTO À FORMA DE EFETIVAÇÃO DA MEDIDA NO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. INOCORRÊNCIA. 1. *Contra o acolhimento parcial do Recurso Especial da União para Decretar a indisponibilidade de bens, limitando-a, contudo, ao valor necessário para assegurar o efetivo ressarcimento do Erário, a demanda opôs Embargos Declaratórios, apontando omissão do julgamento quanto à forma de efetivação da medida constritiva.* 2. *Nos termos do art. 105, III, da Constituição Federal, ao Superior Tribunal de Justiça compete a uniformização da interpretação da legislação federal. No caso concreto, o julgamento restringiu-se ao exame dos dispositivos que disciplinam a indisponibilidade de bens (art. 7º, parágrafo único, e art. 16, §§ 1º e 2º, da Lei 9.429/92), exaurindo-se a competência do STJ com o pronunciamento sobre a correta exegese que deve ser dada àqueles preceitos legais.* 3. *Logo, não há falar em omissão se a matéria proposta pela embargante a forma como será materialmente efetivada a indisponibilidade na origem nem mesmo poderia ser enfrentada na estreita via do Recurso Especial, considerando a necessidade de examinar fatos e provas para identificar quais bens melhor guardam o interesse público tutelado pela ação de improbidade. Tarefa que cumprirá ao juízo de primeira instância desempenhar conforme as particularidades do caso concreto. Incidência da Súmula 7/STJ.* 4. *O julgamento do Recurso Especial foi claro ao decotar indisponibilidade os excessos que superem o valor atualizado do dano que se busca ressarcir, aí incluída a multa civil, de modo que os interesses da demanda já foram suficientes resguardados pelo julgamento embargado.* 5. *Embargos de Declaração rejeitados.*”

Ainda no mesmo exato sentido são os v. acórdãos proferidos pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no AI nº **2067528-27.2017.8.26.0000**, rel. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, j. 04/10/2017 e AI nº **2038954-91.2017.8.26.0000**, rel. MARCOS PIMENTEL TAMASSIA, j. 25/07/2017.

Tem-se, portanto, que o decreto de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa recair somente sobre o valor principal sem incluir o valor a título de multa civil, que, por sua vez, tem caráter sancionatório e não reparatório.

É nosso entendimento.