

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

CAIO GIUSTI ROLLA

**O *Periculum in Mora* Presumido nas Ações de Improbidade Administrativa:  
uma análise da aplicação da jurisprudência do STJ sobre a indisponibilidade  
de bens da Lei 8.429/92 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro, fevereiro/2020

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAIO GIUSTI ROLLA

**O *Periculum in Mora* Presumido nas Ações de Improbidade Administrativa: uma análise da aplicação da jurisprudência do STJ sobre a indisponibilidade de bens da Lei 8.429/92 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação da professora **Patricia Regina Pí-  
nheiro Sampaio**, apresentado à FGV DI-  
REITO RIO como requisito para obtenção  
do grau de bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, fevereiro/2020

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

O Periculum in Mora Presumido nas Ações de Improbidade Administrativa: uma análise da aplicação da jurisprudência do STJ sobre a indisponibilidade de bens da Lei 8.429/92 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Elaborado por CAIO GIUSTI ROLLA

Trabalho de Conclusão de Curso, sob a orientação da professora **Patricia Regina Pinheiro Sampaio**, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito.

**Comissão Examinadora:**

Nome do orientador: **Patricia Regina Pinheiro Sampaio**

Nome do Examinador 1: Gustavo da Rocha Schmidt

Nome do Examinador 2: Diogo Assumpção Rezende de Almeida

**Assinaturas:**

---

**Patricia Regina Pinheiro Sampaio**

---

Gustavo da Rocha Schmidt

---

Diogo Assumpção Rezende de Almeida

**Nota Final:** \_\_\_\_\_

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por tudo e por tanto, mas especialmente pelo amor incondicional e por sonharem meus sonhos junto comigo.

Aos meus irmãos Vicente e João Vitorio, por me fazerem, ainda tão pequenos, buscar sempre a melhor versão de mim.

À minha família, por ser meu porto seguro.

Ao Bruno, meu padrinho, por ser meu exemplo na carreira – e também na vida.

À Paty, minha madrinha, pelo amor e cumplicidade de sempre.

Aos grandes e verdadeiros amigos, sem os quais toda a trajetória seria descolorida, e em especial à Bruna Paciello, Felipe Rosseto, Bernardo Sarmet, Caio Guerra, Ana Carolina Alhadas, Débora Miranda, Matheus Patrocínio, Luciano Chaves, Vanessa Tourinho, Lorena Bitello, Beatriz Vergette e Luiza Leal.

Ao Bernardo Leite, pela incrível parceria de todos os dias e pela enorme paciência e contribuição com esse trabalho, sem os quais o caminho até aqui teria sido indubitavelmente mais árduo e tortuoso.

À minha orientadora, Patricia Sampaio, por tanta disponibilidade e por ter acreditado em mim e nesse trabalho desde o primeiro dia.

Ao Gustavo Schmidt, grande mestre e mentor, que me ofereceu as grandes oportunidades de que desfrutei na graduação e que me dá a honra da sua amizade. Sem ele, os últimos cinco anos teriam sido indescritivelmente diferentes.

À FGV DIREITO RIO, por ter acreditado e investido em mim, especialmente nas pessoas do Thiago Bottino, pelo acolhimento, pelas conversas e pelos almoços, e da Cristina Nacif, pela amizade, apoio e cafés nas tardes dos últimos anos.

A Deus, sobretudo.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender se o tratamento jurídico da medida de indisponibilidade de bens em ações por atos de improbidade administrativa, na forma do enunciado 701/STJ, encontra amparo na sistemática legal e constitucional das tutelas provisórias, levando em consideração seus aspectos teóricos e seus resultados práticos. O disposto no art. 7º da Lei 8.429/1992, que evidenciou o cabimento da medida constritiva, foi interpretado pelo Superior Tribunal de Justiça como distinto da sistemática geral das tutelas provisórias. Por essa razão, atualmente domina o entendimento de que está o *periculum in mora* implícito ou presumido nas referidas ações, de modo que sua demonstração é prescindível no caso concreto.

Realiza-se uma análise da evolução histórica da jurisprudência da alta Corte sobre o tema, seguida de um exame das doutrinas processualísticas a respeito das tutelas provisórias e, em especial, sobre a indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa. Ao fim, mostram-se os resultados de pesquisa jurisprudencial por amostragem dentre as ações de improbidade administrativa ajuizadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro de 2015 a 2019 com o objetivo de avaliar a aplicação do entendimento vinculante do STJ nos casos concretos do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade administrativa. Indisponibilidade de bens. Enunciado 701. Tutela provisória. Tutela de urgência. Tutela de evidência. REsp nº 1.366.721/BA.

## ABSTRACT

This paper aims to understand whether the legal treatment of the freeze of the defendants' assets in lawsuits for administrative improbity, as firmied by the Superior Court of Justice in its statement n. 701, finds support in the legal and constitutional system of provisional protection, taking into account its theoretical aspects and practical results. The article 7 Law 8,429/1992 provision, which highlighted the applicability of the relief in such actions, was interpreted by the Superior Court of Justice as distinct from the general system of provisional protection. For this reason, nowadays the courts all over the country apply the binding precedent by which the *periculum in mora* (danger in delay) condition is implicit or presumed in the referred actions, so that its demonstration is dispensable in such cases.

An analysis of the Superior Court of Justice's historical evolution over the matter will be done followed by a research about the civil procedure theory and especially about the freeze of assets in administrative improbity lawsuits. By the end, a jurisprudential survey by sampling will be exposed among the administrative improbity lawsuits filed in Rio de Janeiro's State Court from 2015 to 2019 in order to evaluate the application of the binding rule of the STJ in the specific cases of the State.

**KEYWORDS:** Administrative Improbity. Freeze of assets. Statement 701. Provisional protection. Provisional injunction of urgency. Provisional injunction of evidence. REsp nº 1.366.721/BA.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. O ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO AOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>15</b>
(I) EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ.....	15
(II) ATUAL POSICIONAMENTO DA CORTE QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE PREVISTA NO ART. 7º DA LEI 8.429/1992.....	17
<b>2. TUTELAS PROVISÓRIAS E SUAS CLASSIFICAÇÕES.....</b>	<b>22</b>
(I) QUANTO À SUA NATUREZA: SATISFATIVA OU CAUTELAR.....	23
(II) QUANTO AOS SEUS FUNDAMENTOS: URGÊNCIA OU EVIDÊNCIA.....	24
<b>3. A CORRETA CLASSIFICAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>27</b>
<b>4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL: AS INDISPONIBILIDADES SEM OBSERVÂNCIA DO PERICULUM IN MORA SE JUSTIFICAM À LUZ DOS RESULTADOS DOS JULGAMENTOS EM SEDE DE TUTELA DEFINITIVA? .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1 ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>44</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO I – EMENTA RESP Nº 1.319.515/ES.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO II – EMENTA RESP Nº 1.366.721/BA.....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO III – BASE DE DADOS.....</b>	<b>57</b>

## Introdução

A Constituição da República de 1988, ao dispor sobre a organização do Estado em seu Título III e mais especificamente da Administração Pública em seu capítulo VII, tratou de listar em seu art. 37, *caput*, os princípios que devem reger o comportamento e as tomadas de decisão do administrador público, enquanto à frente da máquina pública. O Constituinte, ciente do contexto de redemocratização em que entregava à sociedade a nova e esperada lei maior, tratou de nela refletir os valores que a tornaram possível, dentre os quais se citam a moralidade e a probidade administrativa.

A moralidade administrativa não se confunde com a moral comum, esperada entre os privados. Nas lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco<sup>1</sup>,

Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das ideias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa. (GARCIA e PACHECO, 2014, p. 136)

Esta última, é bem verdade, não se encontra topograficamente localizada junto aos demais no *caput do artigo*, mas com tratamento próprio refletido no §4º do mesmo dispositivo, o qual constitucionaliza o tratamento a ser ofertado aos atos de improbidade administrativa: 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.

Além disso, conforme salienta a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, o texto constitucional não se limitou a tratar da improbidade administrativa ao discorrer sobre a administração pública. Na verdade, assim também o fez ao lista-la como uma das possibilidades de perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 15, V) e ao determinar que o legislador, ao editar lei que estabeleça outros casos de inelegibili-

---

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson, Rogério Pacheco Alves. Improbidade administrativa, 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 136.



dade e seus prazos de cessação, o faça com o fim de proteger, dentre outros, a probidade administrativa (art. 14, §9º)<sup>2</sup>.

Nesse sentido, com o intuito de dar forma ao mandamento constitucional, tratou o Congresso Nacional de editar a lei 8.492/1992, classificando os atos de improbidade em três categorias: aqueles que promovem enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10) e aqueles que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).<sup>3</sup> Disciplinada pelo referido diploma normativo, é notório que a ação de improbidade administrativa não obedece ao procedimento comum consubstanciado como regra pelo Código de Processo Civil. Conforme ainda as lições Carvalho Filho,

O procedimento previsto na Lei nº 8.429/1992 para a ação de improbidade não segue rigorosamente as disposições do estatuto processual relativas ao procedimento comum. A comprovação é fácil de ser verificada, quando a lei determina que o juiz ordene a notificação do requerido para manifestar-se e somente depois imponha a sua citação, agora como réu. Esse incidente processual inexistente no procedimento comum previsto no Código de Processo Civil, de forma que alternativa não há senão a de considerar que a ação de improbidade desafia o procedimento especial.<sup>4</sup> (CARVALHO FILHO, 2016, p. 96)

Assim, como se vê, o próprio legislador constituinte de 1988, antecipando-se, retirou da margem de discricionariedade do legislador ordinário alguns dos aspectos concernentes aos atos de improbidade administrativa, dentre os quais a indisponibilidade de bens como medida assecuratória da eficácia do processo judicial.

Em obediência ao expresse mandamento constitucional, com a superveniência da Lei 8.429/1992, o legislador dispôs em seu art. 7º que a medida constritiva será aplicada quando houver lesão ao erário ou enriquecimento ilícito e que recairá

---

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 104

<sup>3</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos. 2ª Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p.96.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 102.

sobre bens suficientes a reparar integralmente o dano causado ou o acréscimo patrimonial indevido<sup>5</sup>.

A indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa é mecanismo de altíssima relevância, sendo ele o responsável por obstaculizar a dilapidação patrimonial e efetivar o resultado concreto que se objetiva com o processo: reparação do dano ao erário ou o alcance do acréscimo patrimonial resultado do enriquecimento indevido. Vale destacar que, segundo dados disponibilizados pela Advocacia Geral da União, apenas entre o período compreendido entre 2016 e 2018, a instituição obteve êxito em juízo em recuperar quase 500 milhões de reais e bloquear mais de R\$8,5 bilhões<sup>6</sup>.

Ocorre que, se por um lado a possibilidade de aplicação de medidas de constrição patrimonial nas ações de improbidade administrativa não mais surpreende, – tendo em vista que atualmente não mais se discute a constitucionalidade e a legalidade dos institutos da tutela provisória –, o mesmo não se pode dizer com relação aos requisitos que autorizam sua concessão. Sobre o tema, mister que se observe como se deu a evolução jurisprudencial e os fundamentos teóricos de sua aplicabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.366.721/BA e aprovar o enunciado 701 (Repetitivo), firmou o entendimento em todo o território nacional de que as indisponibilidades de que trata a Lei de Improbidade Administrativa prescindem da comprovação do *periculum in mora*, o qual seria “presumido” ou “implícito”. Fundamentou, para isso: (i) se tratar de uma tutela de evidência, e não de urgência, derivada da vontade própria do legislador; (ii) que tal medida se afiguraria razoável em função da “gravidade dos fatos narrados” na inicial acusatória; (iii) que a dificuldade de comprovar a probabilidade de dilapidação patri-

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Fonte: AGU. Disponível em: < <https://www.agu.gov.br/noticia/em-dois-anos-agu-recupera-quase-r-500-milhoes-com-aco-es-de-improbidade--705817>> Acesso em: 19.01.2020.

monial tornaria inócua a medida; (iv) que a finalidade relevantíssima da ação de improbidade administrativa justificaria afastar o perigo da demora.

Por dever de honestidade intelectual, imperativo admitir que tal tese já era, com frequência, aplicada nos tribunais brasileiros – uma vez que o art. 7º da Lei 8.429 não faz expressa menção à comprovação do *periculum in mora*. Entretanto, data de setembro de 2014 o momento em que o referido tratamento passou a ser de observância obrigatória pelos tribunais inferiores de todo o país, tendo em vista a força vinculante do instituto dos Recursos Repetitivos<sup>7</sup>.

Ainda, assumindo a premissa de que um ordenamento jurídico coeso e que bem aplica seus institutos de tutela provisória é aquele que consegue encontrar, entre as decisões definitivas e as decisões provisórias, uma elevada correspondência, resta apurar se o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, desde janeiro de 2015, possui alto índice de manutenção das decisões provisórias que decretam indisponibilidade de bens em sede de sentenças.

A escolha pelo Rio de Janeiro se justifica em razão de o Estado ser conhecido pelo seu exemplo de má-gestão, tendo seus últimos cinco ex-governadores respondido a diversas ações por improbidade administrativa, e quatro deles terem sido ou estarem presos em razão de crimes cometidos durante o mandato<sup>8</sup>. Além

---

<sup>7</sup> O CPC/2015, em seu art. 1.040, condiciona o regular prosseguimento dos processos afetados a determinado Recurso Repetitivo à publicação do acórdão, momento em que os juízes ou tribunais deverão aplicar a tese firmada. Tendo em vista que o REsp nº 1.366.721/BA foi afetado em 22 de outubro de 2013, mas apenas em 19 de setembro de 2014 teve seu acórdão publicado, é a partir desta última data que o efeito vinculante ao Recurso Especial é aplicável.

<sup>8</sup> Nesse sentido, diversas notícias de jornal expõem a situação:

<[http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/procuradoria-denuncia-cabral-e-eike-por-improbidade-administrativa?fbclid=IwAR1WdFxfJgJu-hHNb58SdeAqTvtwiz\\_fUqq6Y30Jg7-MEv\\_1tdeBnF7Egp7jY](http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/procuradoria-denuncia-cabral-e-eike-por-improbidade-administrativa?fbclid=IwAR1WdFxfJgJu-hHNb58SdeAqTvtwiz_fUqq6Y30Jg7-MEv_1tdeBnF7Egp7jY)>  
Acesso em: 19.01.2020.

<[https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/08/rosinha-garotinho-e-condenada-por-improbidade-administrativa.ghml?fbclid=IwAR28MaHq164uQu\\_7VT7ocYCVr1Ob522Isn9nNZuY9qOiAjydKHbFUik018c](https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/08/rosinha-garotinho-e-condenada-por-improbidade-administrativa.ghml?fbclid=IwAR28MaHq164uQu_7VT7ocYCVr1Ob522Isn9nNZuY9qOiAjydKHbFUik018c)>  
Acesso em: 19.01.2020.

disso, em pesquisa junto à base de dados do CNJ, cujo escopo foi restrito aos Tribunais de Justiça do país<sup>9</sup>, o Rio de Janeiro figura como sexto estado com maior número de ações de improbidade administrativa no período de 2015 a 2018 (último ano com dados disponibilizados), conforme tabela abaixo:

---

<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/12/pecao-e-condenado-por-improbidade-administrativa-na-saude-e-perde-direitos-politicos-por-5-anos.ghml?fbclid=IwAR21vGb5k-kSofRzqrQQ7Y169tFyMVw6t3aa1ue-YhJb8nm4mbvMy8hQy1E>> Acesso em: 19.01.2020.

<<https://www.ofluminense.com.br/pt-br/pol%C3%ADtica/anthony-garotinho-tem-direitos-pol%C3%ADticos-cassados-por-oito-anos>> Acesso em: 19.01.2020.

9

<[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT)> Acesso em: 19.01.2020.

Ações de improbidade administrativa iniciadas por ano e por Tribunal de Justiça						
1						
2	Tribunal	2015	2016	2017	2018	Total
3	TJMG	897	2.055	1.124	922	4.998
4	TJPR	786	808	844	733	3.171
5	TJSP	803	380	859	1.070	3.112
6	TJSC	490	597	562	663	2.312
7	TJMA	434	615	972	N/A	2.021
8	TJRJ	651	298	451	363	1.763
9	TJTO	327	445	391	510	1.673
10	TJSE	199	254	467	382	1.302
11	TJPI	155	167	568	285	1.175
12	TJMT	158	233	422	263	1.076
13	TJMS	125	180	249	381	935
14	TJRN	120	152	530	103	905
15	TJBA	26	22	436	408	892
16	TJAC	23	21	604	64	712
17	TJES	201	205	145	126	677
18	TJPB	119	154	268	107	648
19	TJGO	112	100	118	161	491
20	TJRO	N/A	292	57	120	469
21	TJPA	78	64	149	97	388
22	TJPE	109	167	71	29	376
23	TJAM	123	51	70	41	285
24	TJAP	58	71	55	51	235
25	TJAL	34	56	49	64	203
26	TJRS	24	24	63	75	186
27	TJRR	26	39	29	67	161
28	TJCE	34	24	13	66	137
29	TJDFT	1	3	36	61	101

O recorte temporal a partir de janeiro de 2015 se explica, ainda, por ter o Repetitivo 701/STJ sido publicado apenas em setembro de 2014, momento em que os tribunais de todo o país precisaram seguir a orientação de que o *periculum in mora* é presumido à decretação de indisponibilidade dos acusados por atos de improbidade administrativa.

O presente estudo pretende, ao final, fornecer subsídios para profissionais do direito sobre a temática e estimular novas produções e pesquisas para, com isso,

encontrar conclusões quanto à correta classificação das medidas de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa.

Assim, cumpre compreender: o entendimento firmado pelo STJ quanto à presunção do *periculum in mora* nas ações de improbidade administrativa e a desnecessidade de sua comprovação para a medida de indisponibilidade de bens está de acordo com a sistemática das tutelas provisórias do ordenamento jurídico pátrio? Ainda, as tutelas definitivas indicam a boa e prudente aplicação das indisponibilidades de bens nas referidas ações?

Para isso, será abordado no primeiro capítulo o entendimento do STJ em relação aos requisitos necessários à concessão da medida de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992 e a sua classificação, diferenciando a análise entre a evolução histórica da jurisprudência da Corte e o atual entendimento firmado.

Após, o segundo capítulo abordará o regime das tutelas provisórias, momento em que serão analisadas as suas diferentes modalidades e fundamentos, bem como os requisitos autorizadores à concessão de cada uma delas.

Em seguida, o terceiro capítulo buscará adereçar, à luz dos ensinamentos teóricos compreendidos nos capítulos anteriores, a correta classificação da medida de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da Lei 8.429/92, bem como os requisitos que devem ser satisfeitos para a sua aplicação.

Por fim, o quarto capítulo consistirá em uma análise jurisprudencial realizada na base de dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entre as ações de improbidade administrativa julgadas entre os anos de 2015 e 2019, com o objetivo de verificar a correspondência entre as concessões da medida constrictiva de indisponibilidade de bens e as condenações em sede de tutela definitiva.

## 1. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto aos requisitos autorizadores da indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto à classificação e aos requisitos necessários à concessão da medida constritiva prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992 muito foi alterada com o passar dos anos. Assim, para fins de clareza metodológica, convém analisar separadamente (i) os posicionamentos anteriormente adotados pela Corte, e (ii) a sua atual jurisprudência.

### (i) Evolução jurisprudencial do STJ

O entendimento inicial da Corte Superior era no sentido de ser a indisponibilidade de bens de que trata o artigo 7º do diploma legal eminentemente acautelatória, de modo que seria imprescindível a comprovação de ambos os requisitos autorizadores – não apenas o *fumus boni iuris*, mas também o *periculum in mora* – para concessão da medida.

Essa é a conclusão que o Superior Tribunal de Justiça ofereceu desde os primeiros casos em que foi provocado a analisar o tema. Em 2003, nos termos do voto da Relatora, Min. Eliana Calmon, ao julgar o REsp nº 469.366/PR<sup>10</sup>, a Corte rechaçou o entendimento do Tribunal local de ser desnecessária a comprovação do *periculum in mora*, sob pena de esta se tornar uma resposta automática decorrente da admissão, pelo juiz, da ação de improbidade administrativa. Veja-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDISPONIBILIDADE DE BENS - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA - INEXISTÊNCIA 1. A indisponibilidade de bens na ação civil pública por ato de improbidade, pode ser requerida na própria ação, independentemente de ação cautelar autônoma.

2. A medida acautelatória de indisponibilidade de bens só tem guarda quando há *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. O só ajuizamento

---

<sup>10</sup> REsp 469.366/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/05/2003, DJ 02/06/2003, p. 285

da ação civil por ato de improbidade não é suficiente para a decretação da indisponibilidade dos bens.

3. Recurso especial parcialmente provido.

Em 2006, em mais uma oportunidade o Superior Tribunal de Justiça reafirmou sua jurisprudência. Nos termos do voto do Relator, Min. João Otávio de Noronha, o julgamento do REsp nº 731.109/PR foi categórico ao afirmar que a indisponibilidade de bens é “atinente ao poder geral de cautela do juiz”, de modo que “seu deferimento exige a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*”<sup>11</sup>.

RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO.

1. Não há de confundir ato de improbidade administrativa com lesão ao patrimônio público, porquanto aquele insere-se no âmbito de valores morais em virtude do ferimento a princípios norteadores da atividade administrativa, não se exigindo, para sua configuração, que o ente público seja depauperado.

2. A indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da Lei n. 8.429/92 depende da existência de fortes indícios de que o ente público atingido por ato de improbidade tenha sido defraudado patrimonialmente ou de que o agente do ato tenha-se enriquecido em consequência de resultados advindos do ato ilícito.

3. A medida prevista no art. 7º da Lei n. 8.429/92 é atinente ao poder geral de cautela do juiz, prevista no art. 798 do Código de Processo Civil, pelo que seu deferimento exige a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

Também no ano seguinte, em 2007, optou a Corte por se manter na linha da jurisprudência adotada. Ao julgar o REsp nº 905.035/SC, destacou não ser a admissão da inicial da ação de improbidade administrativa suficiente à comprovação do

---

<sup>11</sup> REsp 731.109/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2006, DJ 20/03/2006, p. 253.



periculum in mora, sendo mister a comprovação do risco de dilapidação patrimonial<sup>12</sup>. Nesse sentido:

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. REQUISITOS. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA.**

1. O fato de ser admitida a petição inicial da ação de improbidade não gera a presunção de que o réu irá desviar ou dilapidar seu patrimônio a ponto de dispensar a necessária configuração do periculum in mora para o deferimento do pedido liminar de indisponibilidade de bens.
2. Acórdão que entendeu desnecessária a análise acerca do periculum in mora para a concessão da liminar é nulo.
3. Recurso especial provido em parte para anular a decisão e determinar o retorno dos autos ao Tribunal a quo, para que realize novo julgamento.

Assim, parecia o Superior Tribunal de Justiça ter pacificado a jurisprudência no sentido de que a indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa (i) possuem natureza intrinsecamente cautelar; (ii) pela qual a urgência precisa ser comprovada pelo preenchimento do requisito do periculum in mora no caso concreto; (iii) sem o qual não poderia, enquanto medida patrimonial constritiva, ser concedida.

**(ii) Atual posicionamento da Corte quanto à classificação da medida de indisponibilidade prevista no art. 7º da Lei 8.429/1992**

Ocorre que alguns dos Ministros, movidos por uma preocupação sincera e legítima – da qual aqui não se duvida – quanto à efetividade da medida, passaram a adotar entendimento diverso daquele firmado e mantido anos antes pela Corte.

Em 2012, ao julgar o REsp nº 1.319.515/ES<sup>13</sup>, de relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, a Corte se divorciou da interpretação anteriormente pacificada

---

<sup>12</sup> REsp 905.035/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2007, DJ 18/09/2007, p. 288

para, então, firmar que “no caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma 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”. Assim, apesar de reconhecer o caráter cautelar da medida provisória em apreço, o relator a dissociou do regime das tutelas de urgências, classificando-as, na verdade como tutela de evidência, destacando que “o próprio legislador dispensa-lhes, assim, o requisito do perigo de dano”<sup>14</sup>.

Por ter rompido os paradigmas até então construídos pela Corte e ter refletido todas as ponderações do voto do Ministro na ementa do julgado, mas também ciente de sua extensão, vale colacioná-la em separado ao final do presente trabalho (ANEXO I – Ementa REsp nº 1.319.515/ES).

Em 2013, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgRg no AREsp 194.754/GO, chegou a uma conclusão diferente do que se vinha praticando. Nos termos do voto da Relatora, Min. Eliana Calmon – que, em 2007, veementemente rechaçou a prescindibilidade da comprovação do *periculum in mora* –, destacou ser o *periculum in mora* implícito no próprio comando legal, sendo suficiente a comprovação de forte probabilidade do direito para a concessão da medida de indisponibilidade do art. 7º da Lei 8.429/1992.

Assim, se ainda poderia existir dúvida de que houve, em relação ao tema, verdadeiro fenômeno da mutação jurisprudencial, a afetação em 22/10/2013 do REsp nº 1.366.721/BA ao regime dos recursos repetitivos, com posterior publicação

---

<sup>13</sup> REsp 1319515/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012.

<sup>14</sup> A compreensão da diferença entre as tutelas provisórias de urgência e evidência é fundamental para compreender tanto o raciocínio teórico que permitiu à Corte chegar a conclusão de que o *periculum in mora* seria presumido quanto a reflexão crítica que este trabalho pretende oferecer. O próximo capítulo abordará detalhadamente as respectivas diferenças, em seus fundamentos e efeitos práticos. Para o momento, é suficiente ao leitor ter em mente que esta dissociação foi o que tornou possível aos Ministros chegarem à tal conclusão.

do acórdão em 19/09/2014, encerrou divergências – ao menos do ponto de vista jurisprudencial – sobre a questão.

Isso porque, tendo o Min. Relator Napoleão Nunes Maia Filho proferido voto em prestígio do sistema tradicional das cautelares, lançando deferência à necessidade de comprovação do requisito do *periculum in mora*, restou vencido juntamente com os Min. Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima. Assim, lavrou acórdão o Min. Og Fernandes, nos termos do seu voto vencedor (cuja ementa, em função da relevantíssima importância que sua análise impõe para o presente estudo, encontra-se disponível no ANEXO II – Ementa REsp nº 1.366.721/BA)<sup>15</sup>.

Após detida análise dos termos do voto vencedor, como esclarecem Luis Renato Vedovato e Thiago Henrique Teles Lopes<sup>16</sup>, é possível identificar o seguinte raciocínio em forma de premissas “a”, “b” e “c” e conclusão “d” que conduziram o entendimento da corte:

Se:

- a. O art. 7º da lei 8.429/1992 cria uma medida acautelatória específica e distinta do regime geral das medidas cautelares, especialmente desenhado com vistas a efetivar a reparação do erário;
- b. A indisponibilidade de bens visa justamente evitar a dilapidação patrimonial, de modo que exigir provas de que atos nesse sentido estejam sendo praticados seria irrazoável e tornaria a medida cautelar de difícil efetivação ou, até mesmo, inócua;

---

<sup>15</sup> REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201300295483&dt\\_publicacao=19/09/2014](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201300295483&dt_publicacao=19/09/2014)>. Acesso em: 27.10.2019.

<sup>16</sup> VEDOVATO, L. R. ; LOPES, T. H. T. . Uma visão crítica da posição do STJ sobre o *periculum in mora* presumido nas ações de improbidade para fins da decretação da indisponibilidade de bens. Revista da AGU, v. 16, p. 273-292, 2017.

- c. Tendo em vista a gravidade dos delitos normalmente relacionados às ações de improbidade administrativa, o *periculum in mora* advoga, nesse caso, *pro societatis*.

Então:

- d. A medida cautelar de indisponibilidade de bens da Lei de Improbidade Administrativa é uma tutela de evidência que de nenhuma forma exige o requisito da urgência, sendo suficiente à cognição sumária que o ato reclamado tenha causado enriquecimento ilícito ou lesão ao erário<sup>17</sup>.

Também em seu voto, o Min. Og Fernandes citou e aderiu ao entendimento cristalizado no REsp nº 1.319.515/ES de relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, acima já destacado, de que

(...) no caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7o da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma tutela de evidência, uma vez que o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio visando frustrar a reparação do dano e sim da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4o) e da própria Lei de Improbidade (art. 7o).<sup>18</sup>

É notório, com base na evolução jurisprudencial da Corte, a forte preocupação que se instaurou em maximizar a efetividade da medida constritiva, no sentido

---

<sup>17</sup> Aqui, vale ressaltar, há pouca margem para interpretação. As premissas assinaladas e a conclusão pela tutela de evidência a justificar a desnecessidade de comprovação do requisito da urgência estão expressamente descritos no voto do Ministro, p. 31: “Com base nessas premissas, percebe-se que o sistema da Lei de Improbidade Administrativa admitiu, expressamente, a tutela de evidência. O disposto no art. 7o da aludida legislação, em nenhum momento, exige o requisito da urgência, reclamando, apenas, para o cabimento da medida, a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio publico ou ensejou enriquecimento ilícito”.

<sup>18</sup> REsp 1319515/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012.

de reduzir o ônus probatório dos órgãos acusatórios. Essa sincera preocupação prática, entretanto, não seria suficiente para promover uma mutação jurisprudencial no sentido de suprimir requisitos autorizadores de uma tutela cautelar – embora nenhum dos ministros tenha enfrentado este ponto isoladamente, não é crível imaginar uma Corte suprimir requisitos autorizadores de uma medida constritiva de patrimônios única e exclusivamente porque eles não lhe são mais convenientes. Se é, portanto, a classificação da tutela provisória prevista no art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa o que permitiu a mutação jurisprudencial em análise, imperativo, então, que seja estudado o regime das tutelas provisórias.

## 2. Tutelas provisórias e suas classificações

Se por um lado o Poder Judiciário é tido como um poder inerte, em que se move sua máquina apenas quando provocado a exercer sua função de entregar às partes em litígio a tutela do direito material objeto do conflito, por outro é seu dever, por mandamento constitucional, prestar essa tutela com a máxima efetividade, observando também a razoável duração do processo e o princípio da celeridade (art. 5º, LXXVIII, CRFB/1988)<sup>19</sup>.

Ocorre que, por vezes, o êxito de uma das partes em ter seu pedido principal reconhecido ou declarado pelo órgão do poder Judiciário não necessariamente implicará em efetividade ou celeridade do provimento do seu direito, e isso se diz por mais de uma razão. É possível que (a) o direito da parte seja tão evidente que seria irrazoável impor-lhe excessivo custo temporal até que possa começar a gozar dos efeitos de sua concessão; (b) a tutela jurisdicional que se pretende com a provocação do judiciário não seja útil no mundo dos fatos se correr, contra a parte, o custo do tempo até a tutela definitiva, seja pelo perecimento do direito ou pela impossibilidade de o processor entregar à parte vencedora qualquer resultado útil.

Conforme ensina Marcus Vinicius Rios Gonçalves,<sup>20</sup>

a tutela diferenciada, emitida em cognição superficial e caráter provisório, que satisfaz antecipadamente ou assegura e protege uma ou mais pretensões formuladas, em situação de urgência ou nos casos de evidência. (GONÇALVES, 2016, p. 307)

---

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 27.10.2019

<sup>20</sup> GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Direito processual civil esquematizado. Coordenador: Pedro Lenza, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 307.

Para melhor adereçar cada uma das situações, vale analisar separadamente cada uma das modalidades de tutela provisória, distinguindo-as entre suas naturezas e seus fundamentos.

Outrossim, é importante frisar, desde logo, que este estudo não tem por objetivo – ou pretensão – abordar toda a matéria das tutelas provisórias e suas nuances, mas tão somente tratar daqueles tópicos concernentes ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça e necessários para a correta compreensão do instituto da indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa.

**(i) Quanto à sua natureza: satisfativa ou cautelar**

As tutelas provisórias, quando classificadas segundo as suas naturezas, podem ser satisfativas – ou antecipadas – ou cautelares.

Dir-se-ão que são satisfativas quando o provimento jurisdicional provisório estiver antecipando os efeitos da tutela definitiva, se este fosse deferido. Assim, guarda relação de identidade com a tutela definitiva (também dita como principal). Serão cautelares, por outro lado, quando o objetivo da medida for assegurar o resultado útil do processo, de modo que não guardam qualquer relação de similaridade com a tutela definitiva, mas de “referibilidade”<sup>21</sup>.

Bem compara o Professor Daniel Assumpção<sup>22</sup>:

A tutela cautelar garante para satisfazer e a tutela antecipada satisfaz para garantir. O objeto da tutela cautelar é garantir o resultado final do processo, mas essa garantia na realidade prepara e permite a futura satisfação do direito. A tutela antecipada satisfaz faticamente o direito, e, ao fazê-lo, garante que o futuro resultado do processo seja útil à parte vencedora. (NEVES, 2016, pp. 427-428)

---

<sup>21</sup> MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. Novo Curso de Processo Civil, Vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 197.

<sup>22</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil, Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016. p. 427-428.

É dizer: enquanto a tutela provisória cautelar é um instrumento para salvar a utilidade de eventual provimento jurisdicional em sede de tutela definitiva, a tutela provisória satisfativa antecipa no mundo dos fatos a pretensão da parte – por meio da antecipação dos efeitos do direito que se busca tutelar em sede definitiva.

## (ii) Quanto aos seus fundamentos: urgência ou evidência

A tutela provisória de urgência (art. 300 e ss., CPC/2015) é fruto do reconhecimento, pelo direito, do custo que o tempo impõe – muitas vezes monetariamente imensurável, *e.g.*, situações em que uma das partes em litígio requer seja reconhecido seu direito à cirurgia de emergência ou que uma das partes em litígio esteja em vias de empenhar fuga com o bem da vida tutelado. Trata-se, portanto, de hipótese de tutela provisória em que o juiz precisará analisar se há, no caso em exame, uma situação em que o custo temporal inerente ao processo ofereça perigo de dano.

Nas lições do Professor Alexandre Câmara,<sup>23</sup>

Ambas as modalidades de tutela de urgência<sup>24</sup>, portanto, têm como requisito essencial de concessão a existência de uma situação de perigo de dano iminente, resultante da demora do processo (*periculum in mora*). Este perigo pode ter por alvo a própria existência do direito material (caso em que será adequada a tutela de urgência satisfativa) ou a efetividade do processo (hipótese na qual adequada será a tutela cautelar). (CÂMARA, 2018, p. 153)

Por essa razão, a tutela de urgência possui como requisito autorizador não apenas o *fumus boni iuris* – quer dizer, a probabilidade de que seja certo o direito que se visa aplicar ou reconhecer –, mas também o *periculum in mora*, cujo risco

---

<sup>23</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 153.



pode se referir (a) ao próprio direito material, hipótese em que se vislumbra a tutela de urgência satisfativa, ou (b) à efetividade do processo, hipótese em que se estará em tela a tutela de urgência cautelar.

Assim se observa que, em sendo a tutela provisória requerida com fundamento na urgência, a comprovação do *periculum in mora* será imprescindível à concessão do pedido. A natureza em que se baseia (satisfativa ou cautelar) será igualmente importante, não por ser capaz de afastar o perigo de dano como requisito a ser comprovado, mas por informar à parte sobre qual o tipo de dano ela precisará basear seu pedido e eventuais provas que o acompanhem.

A tutela de evidência, tal como a tutela de urgência, também parte do reconhecimento pelo legislador de que tempo importa custos. O que muda, no caso, é o fundamento: o custo, aqui, não importa qualquer risco ao perecimento do direito ou ao resultado útil do processo, mas sim importa excessiva e irrazoável espera à parte que se insere em um dos incisos do art. 311, CPC. Isso porque, conforme ensina Humberto Theodoro Junior, “o novo Código preferiu enumerar, de forma taxativa, os casos em que essa modalidade de tutela sumária teria cabimento.”<sup>25</sup>

É dizer: é tão provável que a parte tenha o direito que o legislador optou por inverter a distribuição do ônus “que advém do tempo necessário para transcurso de um processo e concessão de tutela definitiva”.<sup>26</sup>

Por assim ser, a tutela de evidência tem como único requisito estar preenchida uma das condições dos incisos I a IV do art. 311, CPC, tendo o legislador deixado muito claro que uma vez um deles satisfeitos, “a tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo”<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, vol. I. 57. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 693

<sup>26</sup> DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA; Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil v.2. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 631.

<sup>27</sup> Art. 311, caput, CPC: “A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: (...)”

Daí, portanto, que se por um lado a tutela provisória de urgência admite tanto a natureza satisfativa quanto a cautelar, por outro a tutela de evidência é intrinsecamente de natureza satisfativa e contrária à ideia de medida cautelar. Isso porque o produto a ser entregue pela tutela provisória, nesse caso, em nenhuma hipótese se fundamentará no perigo de dano – qualquer que seja ele –, que é justamente o que distingue as medidas provisórias satisfativas das cautelares.

Nesse sentido, é clara a ampla doutrina, representada por Alexandre Câmara (2018, p. 165), Leonardo Greco (2015, p. 369) e Marcelo Ribeiro (2019, p. 342), respectivamente:

Denomina-se tutela da evidência à tutela provisória, de natureza satisfativa, cuja concessão prescinde do requisito da urgência (art. 311). Trata-se, então, de uma tutela antecipada não urgente, isto é, de uma medida destinada a antecipar o próprio resultado prático final do processo, satisfazendo-se na prática o direito do demandante, independentemente da presença de periculum in mora.<sup>28</sup>

Assim, pode definir-se a tutela da evidência, como a tutela antecipada que acolhe no todo ou em parte o pedido principal do autor para tutelar provisoriamente, independentemente da urgência, provável direito cuja existência se apresente prima facie indiscutível, nos casos previstos no artigo 311 do Código de 2015.<sup>29</sup>

A evidência é um fato que autoriza o emprego de técnica processual satisfativa. Para tanto, não se considera a urgência, mas sim a máxima probabilidade da existência do direito evocado pelo demandante. Trata-se de tutela antecipada não urgente, que permite o gozo do resultado prático final do processo.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 165.

<sup>29</sup> GRECO, Leonardo. Instituições de Processo Civil - Introdução ao Direito Processual Civil - Vol. II, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 369.

<sup>30</sup> RIBEIRO, Marcelo. Processo Civil, 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019, p. 342.

Assim, resta certo que as tutelas de evidência não servem à finalidade assecuratória que caracteriza as tutelas cautelares, estas próprias de situações de urgência.

### **3. A correta classificação da indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa**

No julgamento do REsp nº 1.366.721/BA, ocasião em que o Superior Tribunal de Justiça pacificou a jurisprudência com a teoria do “*periculum in mora* presumido”, os ministros buscaram oferecer, com bastante afinco, argumentos que justificassem o divórcio com o entendimento anterior do Tribunal. Desse modo, em busca do melhor enquadramento da medida de indisponibilidade em referência neste trabalho, é necessário considerar, conjuntamente, argumentos elencados pelos ministros na hipótese, tal como se buscou expor no segundo capítulo, para a partir de então alcançar a conclusão em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, em análise textual da ementa e do voto do min. O.G. Fernandes, relator do acórdão, vislumbram-se como fatores que formaram o convencimento dos magistrados nesse sentido: (i) a medida acautelatória, nesse caso, ser (a) específica e distinta do regime geral das cautelares e (b) parte da espécie de tutelas provisórias de evidência, (ii) a dificuldade inerente ao *onus probandi* no que tange à dilapidação patrimonial e (iii) a gravidade relativa às condutas sob julgamento em função de ser o objeto jurídico tutelado o erário.<sup>31</sup>

Ocorre que, como será exposto no capítulo 3 deste trabalho, tal construção jurisprudencial parece, na verdade, afrontar a hermenêutica jurídica. Isso porque restou demonstrado que as tutelas de evidência não servem à finalidade acautelatória, sendo de natureza intrinsecamente satisfativa, enquanto as medidas cautelares são próprias da tutela de urgência. Desse modo, se como premissa o Tribunal reco-

---

<sup>31</sup> Para melhor rememorar, recomenda-se ao leitor retornar ao capítulo 2, com especial atenção ao subitem (ii) e à ementa do julgado, compilada ao final deste trabalho no Anexo II.

nhece a indisponibilidade de bens como medida acautelatória – considerando-se, portanto, tal questão como fora de disputa para a finalidade deste trabalho –, não pode a Corte concluir a sua análise informando se tratar de uma tutela provisória de evidência.

Nesse mesmo sentido ensinam Daniel Assumpção Neves e Rafael Oliveira<sup>32</sup>:

Não consigo, do ponto de vista processual, aceitar a tese consagrada no Superior Tribunal de Justiça de *periculum in mora* presumido. Se o arresto cautelar depende da prova desse requisito, como pode uma medida ainda mais severa prescindir de tal prova? O argumento de que a defesa do Erário justificaria tal presunção pode parecer simpática à população já esgotada diante de tanto mau trato da coisa pública, mas não se sustenta juridicamente. Se assim fosse, não só a medida cautelar de indisponibilidade de bens ora analisada se beneficiaria da presunção, mas todas as medidas cautelares que pudessem de alguma forma garantir uma efetiva reparação ao erário. Não se tem notícia de outras cautelares nesses termos gozando de tal prerrogativa. (NEVES e OLIVEIRA, 2018, p. 284)

Além disso, ao afirmar ser a medida específica e distinta do regime geral das cautelares, dois vícios na decisão do Tribunal devem ser esclarecidos. Em primeiro lugar, parte do dever do magistrado, em um Estado Democrático de Direito, é fundamentar as decisões por ele emanadas. Assim, o art. 93, IX, CRFB/88 cria um verdadeiro dever ao juiz, consistente não apenas em prover resposta jurídica à demanda posta, mas fazê-lo motivadamente. Nesse sentido, se nesse caso se trata de regra distinta na compreensão do Tribunal, cumpre aos magistrados formadores da opinião majoritária explicar de que forma essa conclusão foi alcançada. É certo, por ora, que nada na linguagem textual do dispositivo legal conduz a essa interpretação – e que, portanto, em não sendo trivial, careceria de maior explicação judicial – e que não se socorreu o Tribunal de nenhum outro método interpretativo para fundamentá-la.

---

<sup>32</sup> NEVES, Daniel Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Rezende. Manual de Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual, 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 284

De igual modo, a especificidade da medida cautelar na ação de improbidade administrativa poderia ser um fundamento para conferir-lhe tratamento diferente daquele ofertado pela regra geral se houvesse colisão entre os comandos legais da Lei de Improbidade Administrativa e o novo Código de Processo Civil. Isso porque, em caso de conflito entre normas – o que a doutrina convencionou chamar de antinomia entre normas<sup>33</sup> –, recomenda-se a adoção dos critérios da hierarquia, da especialidade e da cronologia, pelos quais ambos os diplomas normativos seriam considerados em mesmo nível hierárquico (tendo em vista que ambos ostentam status de lei ordinária), a LIA seria de caráter especial quando comparado ao NCPC (uma vez que este último trata da regra geral enquanto o primeiro se refere apenas às ações de improbidade administrativa) e o NCPC seria considerado mais recente quando comparado à LIA (sendo certo que esta última data de 1992 enquanto o primeiro foi publicado apenas em 2015).

Ocorre, entretanto, que nenhum conflito se vislumbra entre os arts. 300 e ss. do novo Código de Processo Civil e o art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa. Decerto, a norma prescrita nesta última é inteiramente compatível com a adoção da regra geral, e nada na linguagem literal ou no histórico legislativo leva a crer que se buscou, com o art. 7º do diploma legal, criar uma regra distinta do regramento clássico das tutelas provisórias.

Na verdade, o que se verifica da cuidadosa análise dos elementos textuais em questão é que, ao dispor sobre o regramento geral das tutelas provisórias, o legislador impôs a comprovação dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para a concessão da tutela de urgência e suprimiu o primeiro para as tutelas de evidência, a qual poderia ser concedida desde que cumpridos os demais requisitos a que por bem considerou condicioná-las. Já em relação ao art. 7º da Lei 8.429, o dispositivo basicamente esclarece o cabimento da medida cautelar de indisponibilidade

---

<sup>33</sup> KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 7ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 228 e 229.

de bens, de modo que não criou nenhuma ressalva o legislador em relação à sistemática geral.

Contribui, nesse mesmo sentido, as lições de Gina Copola (2019, pp. 525-543)<sup>34</sup>:

A Lei federal no. 8.429, de 1.992, não prevê a possibilidade de concessão de tutela antecipada, mas apenas de medida cautelar, sendo que os dois institutos, conforme acima demonstrado, não podem ser confundidos.

Importante destacar, ainda, que à época da edição da referida lei, o antigo Código de Processo Civil, então em vigor, sequer contemplava o instituto das tutelas de evidência. Com a redação do CPC/73, o regime jurídico comportava como tutelas provisórias apenas as cautelares, com base na presença imprescindível de ambos os critérios do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, e as antecipatórias, tão somente quando preenchidas cumulativamente as particularíssimas hipóteses do seu art. 273, cuja redação só veio a ser incluída com a edição da Lei 8.952/1994. Portanto, é no mínimo pouco crível imaginar que o legislador de 1992 estaria, ao se antecipar no tempo em 23 anos, criando uma medida cuja aplicação não apenas fugiria à regra geral mas também resultaria na criação de um novo tipo de tutela provisória, sem fazer qualquer menção a esse novo modelo ou instruir o operador do direito sobre como utiliza-lo. Ressalta-se, novamente, que não há qualquer menção a eventual regime diferenciado de tutela provisória no texto legal, que se limitou a instruir à autoridade pública competente pelo inquérito como proceder à indisponibilidade de bens do indiciado: por meio de representação ao Ministério Público.

Quanto à justificativa oferecida pelo Tribunal relacionada à dificuldade de se comprovar a dilapidação patrimonial, esta deve ser tomada com bastante cautela. A

---

<sup>34</sup> Copola, Gina. A tutela antecipada na ação de improbidade administrativa à luz do novo Código de processo civil. Revista Doutrina: edição comemorativa, 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. pp. 525-543.

relevantíssima finalidade persecutória nunca antes foi escusa para se relativizar direitos constitucionais tal como o direito à propriedade – e os que dela derivam. Sobre o tema, destacam, mais uma vez, Daniel Assumpção Neves e Rafael Oliveira (2018, p.284):

Por outro lado, o argumento de que a comprovação do *periculum in mora* se mostraria extremamente difícil no caso concreto e poderia inviabilizar a medida cautelar desconsidera por completo a excepcionalidade dessa medida. Deve-se lembrar que a cognição realizada pelo juiz para a concessão da medida cautelar é sumária, fundada num juízo de probabilidade, de forma que meros indícios de que há um perigo de ineficácia do resultado final já são suficientes para a concessão da medida. Pode-se até imaginar que em decorrência das dificuldades de tal prova o juiz amenize o preenchimento desse requisito, se satisfazendo com uma mera possibilidade de dilapidação do patrimônio. Presumir tal perigo, entretanto, não parece razoável.<sup>35</sup>

Adicionalmente, contribui ainda no mesmo sentido o Ministro Ricardo Lewandowski (LEWANDOWSKI, 2001, p. 163):

Observa-se, por fim, que decretação da indisponibilidade de bens não pode constituir mero expediente para facilitar a execução de eventual sentença condenatória, pois tal se mostra absolutamente incompatível com os direitos fundamentais assegurados na Carta Magna, dentre os quais se destaca o de propriedade, que representa pilar fundamental do sistema econômico por ela adotado.<sup>36</sup>

Não por outro motivo, diversos tribunais do país atribuem forte peso à prova da dilapidação patrimonial em diversas áreas do direito, como em casos de inventário e de possível sonegação fiscal. Observe-se:

---

<sup>35</sup> NEVES, Daniel Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Rezende. Manual de Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual, 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 284

<sup>36</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais, São Paulo: Malheiros, 2001. p. 163

AGRAVO DE INSTRUMENTO - INVENTÁRIO - REMOÇÃO DE INVENTARIANTE - SUBSTITUIÇÃO POR INVENTARIANTE DATIVO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RISCO OU DILAPIDAÇÃO AO PATRIMÔNIO DO ESPÓLIO - OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS 617 e 622 DO CPC/15 - DECISÃO MANTIDA.

Considerando que não há indícios de risco ou dilapidação ao patrimônio do espólio que justifique a remoção do cargo de inventariante e a consequente nomeação por inventariante dativo, deve ser mantida a decisão de indeferimento do pedido de remoção do inventariante.<sup>37</sup>

TUTELA CAUTELAR. ARROLAMENTO DE BENS. PROVAS DA TITULARIDADE E DO RISCO DE DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÔNIO. AUSÊNCIA.

1. Nos termos do art. 301 do CPC/2015, a cautelar de arrolamento tem como finalidade essencial preservar a universalidade de bens, evitando-se a dilapidação ou o extravio do acervo patrimonial.

2. Sem a comprovação da titularidade dos bens e dos indícios de dissipação do patrimônio, essenciais para comprovar a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo, conforme dispõe o art. 300 do CPC/2015, não há como acolher a tutela de urgência de natureza cautelar de arrolamento de bens.

3. Agravo conhecido e desprovido.<sup>38</sup>

AÇÃO DE EXECUÇÃO. PEDIDO LIMINAR. CAUTELAR DE ARRESTO. NÃO CABIMENTO. POSSIBILIDADE DE CITAÇÃO DOS DEVEDORES. AUSÊNCIA DA PROVA DE RISCO DE DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÔNIO. DECISÃO MANTIDA.

No caso concreto, conforme se extrai das diligências realizadas pelo oficial de justiça na tentativa de localização dos executados, consta-se que ambos executados residem nos endereços fornecidos, sendo que só não foram citados em razão das dificuldades encontradas pelo meirinho, conforme certificado na negativa de cumprimento do mandato. Portanto, diante da evidente possibilidade de localização dos executados para citação, a medida postulada pelo agravante, nesse momento, não encontra aplicação. Ademais, sem prova do

---

<sup>37</sup> TJ-MG - AI: 10024160582300001 MG, Relator: Yeda Athias, Data de Julgamento: 05/09/2017, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/09/2017.

<sup>38</sup> TJ-DF 20160020477506 - Segredo de Justiça 0050434-65.2016.8.07.0000, Relator: DI-AULAS COSTA RIBEIRO, Data de Julgamento: 04/05/2017, 8ª TURMA CÍVEL, Data de Publicação: Publicado no DJE: 12/05/2017. Pág.: 491/501.



risco de dilapidação do patrimônio, também não resta justificado o arresto cautelar. Agravo não provido.<sup>39</sup>

O próprio Superior Tribunal de Justiça, inclusive ao julgar recursos da Fazenda Nacional cujo escopo era limitado aos atos de constrição do particular para satisfação do interesse do fisco, também costuma considerar a existência ou não de indícios de dilapidação patrimonial. Pouco parece razoável crer que a Corte Superior vislumbre diferença – ao menos em tese – entre o réu que se defende da acusação de ser possível agente improbo e o réu acusado de possível sonegador fiscal quanto à probabilidade de dilapidação patrimonial.

TRIBUTÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR FISCAL. INDISPONIBILIDADE DE BENS. RISCO DE DILAPIDAÇÃO DE PATRIMÔNIO. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Agrava-se de decisão que negou seguimento ao Recurso Especial interposto por BEBIDAS FOPPAS'S LTDA., com fundamento nas alíneas a e c do art. 105, III da CF/1988, objetivando a reforma do acórdão proferido pelo egrégio TRF da 4a. Região, assim ementado: (...).

8. Ocorre que, segundo consignado no acórdão recorrido, haveria indícios de desfazimento de patrimônio pelo contribuinte, conforme se observa do seguinte trecho: Não bastasse, o periculum in mora advém da constatação de que, não obstante a instauração de processo administrativo de arrolamento de bens pelo fisco, a demandada teria alienado gradualmente seu patrimônio ignorando a providência de comunicar a transferência de bens à autoridade fazendária no prazo de 5 (cinco) dias fixado pelo artigo 7º da Instrução Normativa nº 1.171/2011. Tal circunstância evidencia risco manifesto de insubsistência de patrimônio suficientemente capaz de solver o adimplemento do débito tributário (fls. 414).

9. Logo, cabível a medida de indisponibilidade de bens requerida na cautelar fiscal.

---

<sup>39</sup> TJ-SP - AI: 20606251020168260000 SP 2060625-10.2016.8.26.0000, Relator: Sandra Galhardo Esteves, Data de Julgamento: 24/05/2016, 12ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 24/05/2016.

10. Ante o exposto, conhece-se do Agravo para negar provimento ao Recurso Especial.

11. Publique-se. (...) <sup>40</sup>

Vale destacar, em respeito à honestidade intelectual, que no caso acima citado não houve manifestação expressa, em abstrato, quanto à presença do *periculum in mora* como requisito à decretação da indisponibilidade de bens. Não obstante, a medida foi aplicada após considerado estar presente o perigo na demora, consubstanciado pelo risco de insubsistência de patrimônio capaz de promover o pagamento do débito tributário. *A contrario sensu*, portanto, cabe dizer que também nesse caso a Corte aplicou o *periculum in mora* como verdadeiro requisito à concessão da medida.

Assim, por esse mesmo motivo, a fundamentação com base na superior gravidade das condutas em função de o objeto jurídico tutelado ser o erário parece não ser suficientemente sólido, uma vez que quando a origem não se trata de ação de improbidade administrativa, a preocupação não se expõe da mesma forma ao ponto de se desconsiderar a prova de dilapidação patrimonial em jogo – ou ausência dela.

---

<sup>40</sup> STJ - AREsp: 1173250 RS 2017/0236788-3, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 15/03/2018

#### **4. Análise jurisprudencial: as indisponibilidades sem observância do *periculum in mora* se justificam à luz dos resultados dos julgamentos em sede de tutela definitiva?**

Com o intuito de entender se as decisões que decretaram indisponibilidade de bens estão coerentes com o provimento do direito em sede definitiva, este estudo se dedicou a analisar as ações civis públicas por atos de improbidade administrativa processadas no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos últimos cinco anos (2015-2019). Com a informação encaminhada pelo TJRJ a partir de solicitação formulada pelo Portal da Transparência de que, no período, 1.624 processos deste tipo e classe foram tombados<sup>41</sup>, o segundo passo foi definir a amostra de pesquisa a ser utilizada, considerando-se o grande universo de processos. Assim, para que a pesquisa seguisse um índice de confiabilidade de 90% e uma margem de erro de 8%, foi necessário analisar aleatoriamente 100 processos.

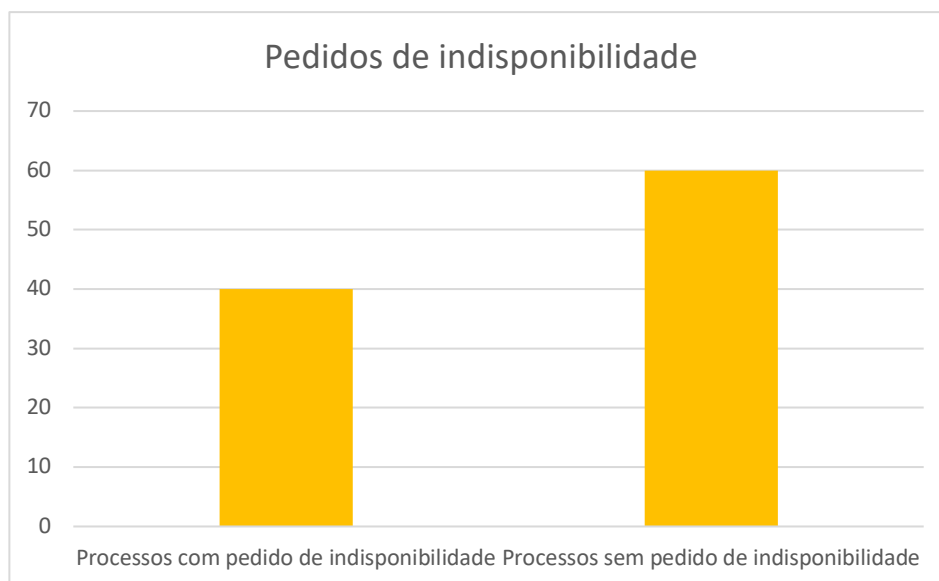
No momento de coleta de dados, buscou-se anotar (1) o número de pedidos de indisponibilidade; (2) o número de decisões deferindo ou indeferindo o pedido de indisponibilidade; (3) se a inicial foi recebida pelo juízo; (4) se houve sentença condenatória; (5) se houve alteração no status da indisponibilidade durante o curso do processo ou até ser proferida sentença, quando ela houver sido decretada.

Em processo de análise dos dados, foi possível apurar as seguintes informações:

a) dos 100 processos analisados, 40 apresentaram pedido de indisponibilidade de bens

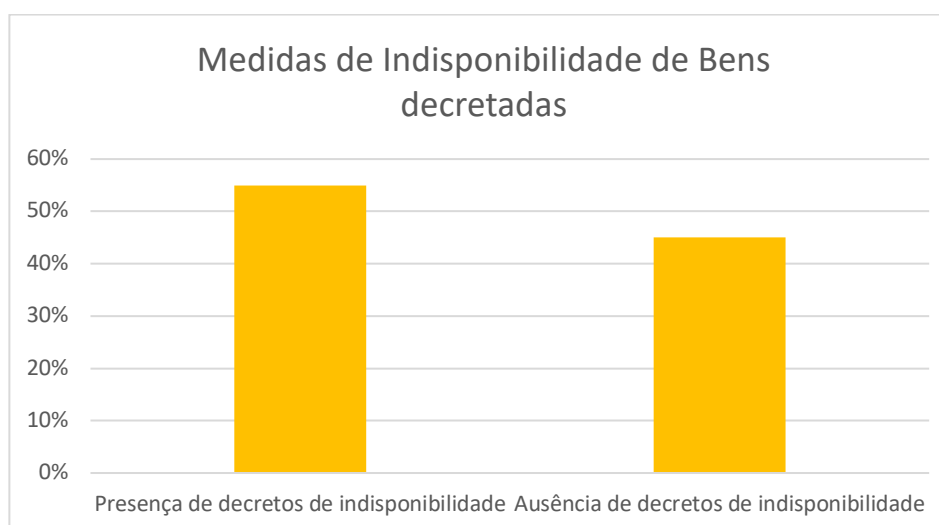
---

<sup>41</sup> Segundo o Glossário de Termos Estatísticos do TJRJ, “tombado” significa “total de processos distribuídos para a serventia no período”. Disponível em: <[http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/1686004/glossario\\_termos\\_estatisticos-pjerj.pdf](http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/1686004/glossario_termos_estatisticos-pjerj.pdf)>. Acesso em: 28.01.2020.

**Gráfico 1: Pedidos de indisponibilidade de bens**

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

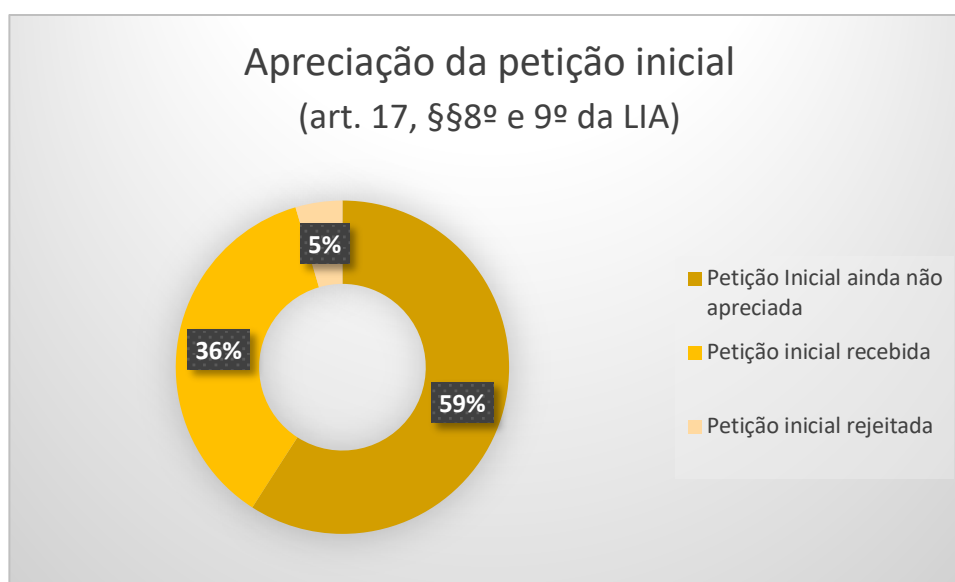
b) 22 processos tiveram a medida de indisponibilidade de bens decretada contra um ou mais réus (taxa de êxito de 55% dos pedidos):

**Gráfico 2: Decretos de indisponibilidade de bens**

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

c) dos 22 processos com a indisponibilidade de bens decretada, 13 ainda não tiveram a petição inicial analisada, enquanto em 1 ela foi rejeitada e em 8 ela foi recebida:

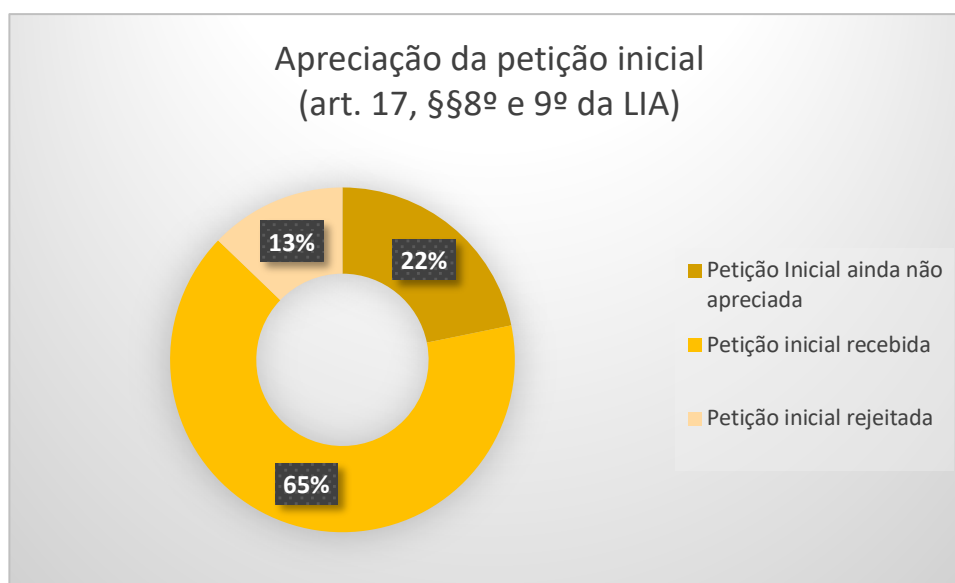
**Gráfico 3: Apreciação da petição inicial (recebimento/rejeição) dentre os processos com indisponibilidade de bens decretada**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

d) dos 78 processos sem decreto de indisponibilidade, 17 ainda não tiveram a petição inicial analisada, enquanto em 10 ela foi rejeitada e em 51 ela foi recebida.

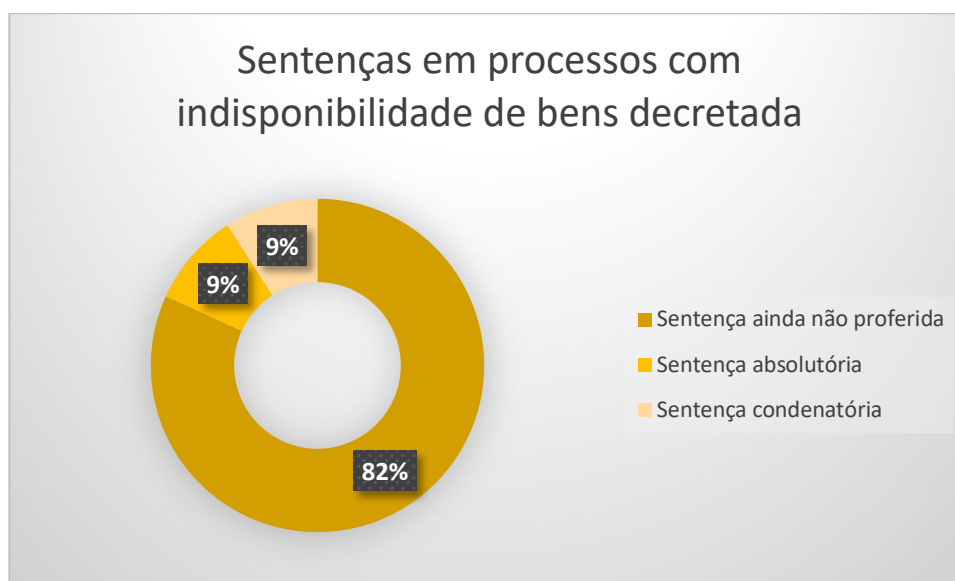
**Gráfico 4: Apreciação da petição inicial (recebimento/rejeição) dentre os processos sem indisponibilidade de bens decretada**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

e) dos 22 processos com a indisponibilidade de bens decretada, 18 ainda não tiveram sentença proferida, enquanto 2 apresentaram sentenças absolutórias e 2 apresentaram sentenças condenatórias

**Gráfico 5: Quantidade de sentenças dentre os processos com indisponibilidade de bens decretada**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

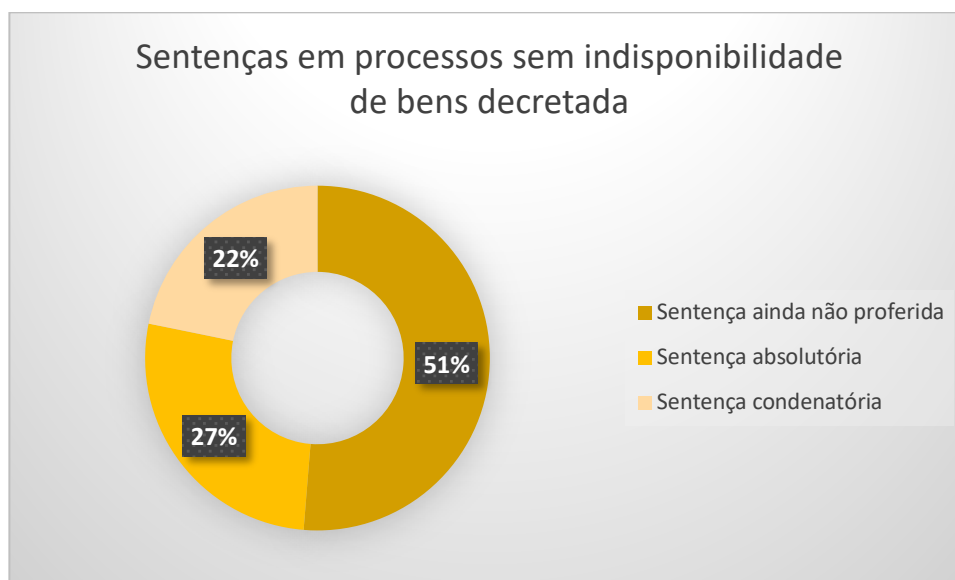
Em relação ao tópico, cumpre destacar três informações adicionais:

- e.1) Em relação aos processos com sentenças absolutórias, 100% dos deferimentos de indisponibilidade se deram sem análise do *periculum in mora*, em apreço ao decidido pelo STJ;
- e.2) Ainda em referência aos processos com sentenças absolutórias, em um deles o réu se viu com os bens indisponíveis pelo período de 15 meses e, no outro, por um período de 5 meses, o que sugere um tempo médio de 10 meses entre a decisão de indisponibilidade e a sentença que reconhece a improcedência dos pedidos.
- e.3) Em relação aos processos com sentenças condenatórias, consta em um deles, na decisão que decretou a indisponibilidade de bens, análise do *periculum in mora*, enquanto o outro não ponderou sobre o requisito.
- e.4) Considerando os processos ainda não sentenciados, vale ressaltar que, na presente data, o tempo médio pelo qual esperam os réus

com seus bens bloqueados sem qualquer sentença proferida pelo juízo é de aproximadamente 2 anos e 2 meses<sup>42</sup>.

f) dos 78 processos sem decreto de indisponibilidade de bens, 40 ainda não tiveram sentença proferida, enquanto 21 apresentaram sentenças absolutórias e 17 apresentaram sentenças condenatórias

**Gráfico 6: Quantidade de sentenças dentre os processos sem indisponibilidade de bens decretada**



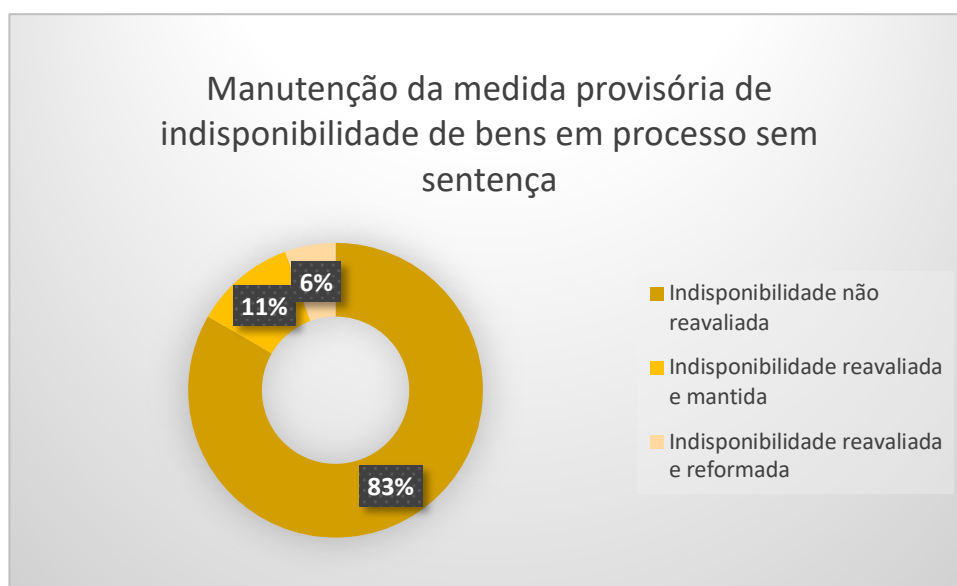
<sup>42</sup> A essa conclusão se chega a partir da média aritmética de todos os 18 processos identificados na amostra em que constam decretos de indisponibilidade de bens ainda não sentenciados: 0017405-08.2015.8.19.0038 (38 meses), 0000447-75.2016.8.19.0081 (48 meses), 0004006-02.2016.8.19.0029 (36 meses), 0005973-82.2016.8.19.0029 (32 meses), 0001666-49.2016.8.19.0041 (43 meses), 0034245-89.2016.8.19.0028 (33 meses), 0100036-52.2017.8.19.0001 (33 meses), 0005541-76.2017.8.19.0078 (31 meses), 0102232-92.2017.8.19.0001 (33 meses), 0033519-35.2017.8.19.0011 (24 meses), 0002706-32.2017.8.19.0041 (13 meses), 0003418-23.2017.8.19.0073 (22 meses), 0011465-71.2018.8.19.0001 (24 meses), 0006501-48.2018.8.19.0029 (18 meses), (0005837-46.2019.8.19.0008 (11 meses), 0000686-98.2019.8.19.0073 (11 meses), 0074411-45.2019.8.19.0001 (10 meses), 0001755-15.2019.8.19.0026 (11 meses).



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

g) dos 18 processos com a indisponibilidade de bens decretada e que ainda não tiveram sentença proferida, em 15 processos ela não foi reavaliada pelo juízo decretante durante o curso do processo, em 2 dos casos ela foi reavaliada e mantida e em apenas 1 caso ela foi revertida:

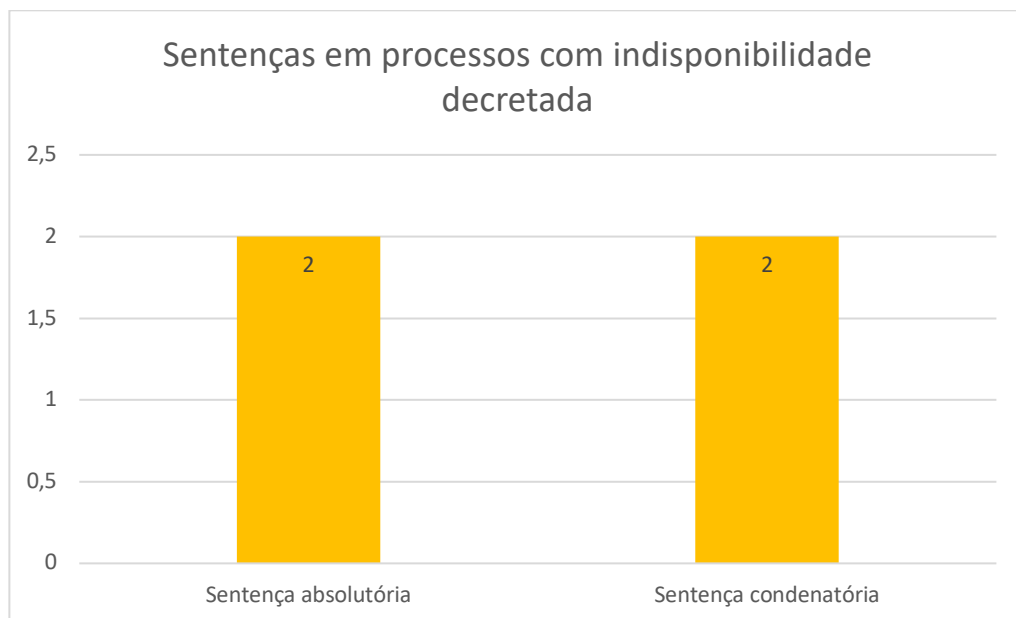
**Gráfico 7: Manutenção da indisponibilidade de bens em precisos ainda não sentenciados**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

h) dentre os 4 processos com indisponibilidade de bens decretada e com sentença proferida, 2 apresentaram sentença condenatória e os outros 2 tiveram sentenças absolutórias

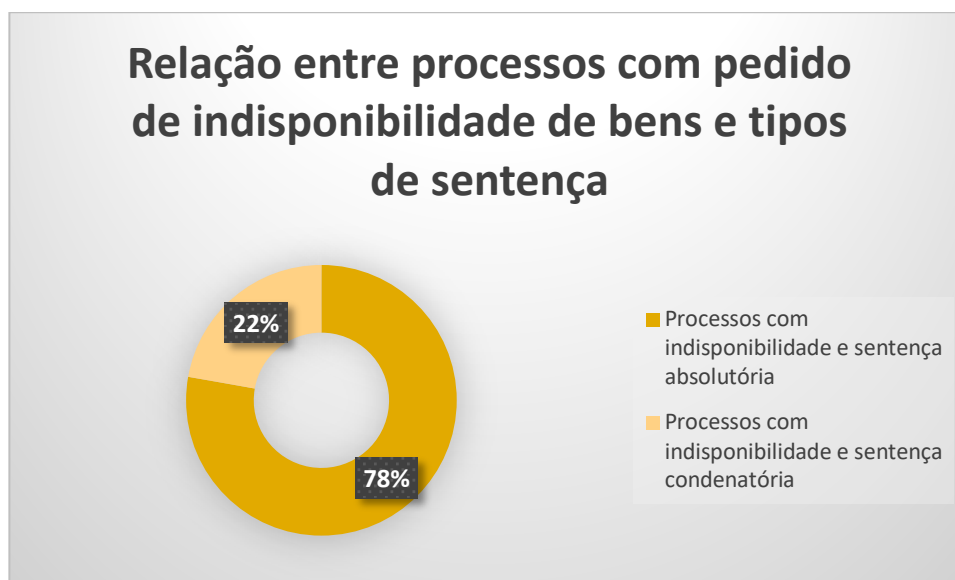
**Gráfico 8: Tipos de sentenças dentre os processos com indisponibilidade de bens decretada**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

i) 9 processos com pedidos de indisponibilidade de bens tiveram sentença proferida, dos quais 7 foram absolutórias e 2 foram condenatórias

**Gráfico 9: Relação entre processos com pedido de indisponibilidade de bens e tipos de sentença**



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TJRJ.

#### 4.1 Análise dos dados

A partir de tais resultados, é possível inferir que, não obstante as medidas de indisponibilidade de bens tenham sido decretadas em apenas 55% dos pedidos (22 processos dentre 40 com pedido de indisponibilidade), os números alertam para um risco de uso indiscriminado ensejador de grave prejuízo ao réu.

Tal compreensão causa estranheza na medida em que os gráficos apontam para a elevada taxa de 59% dos processos com medida de urgência decretada que ainda sequer tiveram a petição inicial apreciada, categoria esta que se reduz a apenas 22% quando se trata de processos sem a medida. Quer dizer, nos casos em que mais se oferece risco ao patrimônio do réu, por ter contra si uma medida constritiva de seus bens, a ação sequer foi ainda recebida pela Justiça. Apenas em 41% dos casos o juiz já se manifestou favoravelmente ao recebimento da petição inicial e prosseguimento da ação. Seria razoável afirmar que as medidas de indisponibilidade têm sido bem aplicadas e ao mesmo tempo encarar o fato de que 59% dos processos com bens indisponibilizados poderiam sequer possuir condições de prosseguir? Esse é apenas um dos problemas que se levanta do ponto de vista consequencialista, emergido a partir dos gráficos acima.

Outro problema, ainda de mesma essência, advém da análise dos processos já sentenciados que continham decretos de indisponibilidade de bens (3 processos). Destes, 67% (2) apresentaram sentenças absolutórias, isto é, aquelas que como consequência lógica liberam o patrimônio do réu da medida constritiva. Quer dizer, se a jurisprudência atual do STJ estivesse correta e a indisponibilidade de bens das ações de improbidade administrativa fosse uma tutela de evidência, elas deveriam corresponder em alto grau com o número de sentenças condenatórias, afinal, o direito estaria evidente desde plano. No entanto, os estudos mostram que apenas 33% dos processos sentenciados com a medida decretada no curso do processo (isto é, apenas 1 caso) declaram o réu culpado – e de fato justificam a constrição imaturamente imposta. Seria, então, a tutela de evidência *in casu* não tão evidente? Destaca-se que dos 2 processos em que, não obstante tenha havido decreto de indisponi-

bilidade de bens, houve absolvição, 6 pessoas ficaram injustamente com os bens indisponíveis por períodos que variaram de 5 a 15 meses.

Mais: à época da mudança de interpretação jurisprudencial, acreditaram os Ministros que com ela contribuiriam que o novo entendimento não criava um gatilho automático entre a decisão de recebimento da inicial e o decreto de indisponibilidade de bens. À primeira análise, poder-se-ia afirmar que os gráficos de processos com indisponibilidade de bens decretada não apontam para qualquer incongruência nessa afirmação, tendo em vista que, em relação à apreciação da inicial para seu recebimento/rejeição, a maior taxa é a de não-apreciação, com 59%, seguido pelos processos com a inicial recebida, com 36%, e, por fim, com as iniciais rejeitadas, com 5%. Entretanto, se isolarmos apenas os processos que tiveram a petição inicial apreciada, os números indicam o enorme salto de 36% para 88,9% petições iniciais recebidas e indisponibilidade de bens decretada.<sup>43</sup>

Por fim, mister notar que, dos 40 processos que continham pedidos de indisponibilidade de bens que compõem a amostra, apenas 9 já haviam chegado ao fim da fase instrutória, com a publicação de sentença. Desses, 78% terminaram com sentença absolutória e apenas 22% com decisão terminativa do tipo condenatória. A grande amplitude entre os dois tipos de provimentos jurisdicionais sugere um abuso por parte dos autores das ações de improbidade administrativa, cuja prescindibilidade do *periculum in mora* apenas faz operar a favor, de modo que a maioria das acusações por atos de improbidade administrativa com pedidos de indisponibilidade de bens não se sustenta ao final do processo.

---

<sup>43</sup> Sobre o tema, explica Fabio Osório Medina: “Em linhas gerais, esse juízo automático não pode ser formulado (*periculum in mora* inerente ao mero ajuizamento de uma ação), eis que cada ação está dotada de inúmeras peculiaridades. Há que se corrigir, pois, a tese conforme a qual o mero ajuizamento de uma ação de improbidade autorizaria, automaticamente, a decretação de bloqueio patrimonial do acusado”. Medina, Fábio Osório. [Periculum in mora presumido na ação de improbidade administrativa](#). Revista Doutrina: edição comemorativa, 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. pp. 499-510.

## 5. Conclusão

Não restam dúvidas de que a lei de improbidade administrativa é um importante instrumento para efetivar a preservação do patrimônio público, sendo sua edição um importante marco legislativo. Por um lado, porque se precisa coibir os maus agentes públicos de se apropriarem, por qualquer meio, das funções públicas para subvertê-las. Por outro, necessário se faz respeitar os princípios constitucionais a todos direcionados. Mais do que isso: não se pode, com a escusa de se estar enfrentando os maus gestores e com o apoio da população indignada com seus agentes políticos, criar teorias que, ao final, apenas tentam justificar incongruências jurídicas por meio da criação de mais incongruências.

Com o presente trabalho, apurou-se que a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça não faz jus ao seu próprio entendimento em outros campos de Direito quando, de um lado, se tem o Estado e, de outro, um particular cujo patrimônio está sendo constrangido em ação judicial.

Além disso, conjugando-se o raciocínio empreendido tanto na construção teórica quanto na análise jurisprudencial, restou claro que o enquadramento da indisponibilidade de bens enquanto tutela de evidência carece tanto de explicação lógica quanto de comprovações práticas. Isso porque: (i) se o objetivo da indisponibilidade de bens é impedir a dilapidação patrimonial, então trata-se de medida acautelatória, e se isso é verdade, então como inseri-la no campo das tutelas de evidência, que possuem natureza satisfativa?; (ii) se sua aplicação se dá à mera evidência do direito, sem nenhuma necessidade de comprovação do *periculum in mora*, então por que os dados indicam que 78% dos casos sentenciados em que há decreto de indisponibilidade de bens chegam ao fim com sentença absolutória? Sem dúvidas, muitas justificativas podem ser dadas para esse fato, mas dado o grande percentual de medidas constritivas que não se mantêm ao final do processo, no mínimo pode-se dizer que a evidência inicial não era bem assim tão evidente.

Não obstante, mister ressaltar o risco que recai sobre o devido processo legal em legitimar a decisão de recebimento da inicial como um gatilho automático a

ensejar de indisponibilidade de bens do réu. Afinal, não se tratam de questões necessariamente intrínsecas: é perfeitamente possível que o magistrado se convença de que o processo deve prosseguir, porquanto não seja caso de improcedência da ação, inexistência do ato ou inadequação da via eleita<sup>44</sup>, mas não se convença, por outro lado, de que a medida de constrição patrimonial deva ser aplicada.

Adicionalmente, ensina Fábio Osório Medina (MEDINA, 2019, pp. 499-510):

De um modo ou de outro, o mero ajuizamento de uma ação de improbidade não é fator autorizativo de medida cautelar de indisponibilidade patrimonial, pois há muitas ações de tipologia diversa. Há ações temerárias, há ações destituídas de razoabilidade, e há ações que ensejam dúvidas razoáveis sobre seus fundamentos, à vista das controvérsias instauradas<sup>45</sup>:

Assim, a combinação da abordagem teórica e prática nos permite entregar uma conclusão em duas frentes – descritiva e normativas: não apenas a medida de indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é típica medida acautelatória, do grupo das tutelas provisórias de urgência, como assim de fato deveria ser, impondo aos magistrados uma maior valoração por meio da análise da comprovação *in casu* do *periculum in mora*, levando-se em consideração a excepcionalidade da medida.

---

<sup>44</sup> Art. 17, §8º, Lei 8.429/1992: 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.

<sup>45</sup> Medina, Fábio Osório. *Periculum in mora* presumido na ação de improbidade administrativa. Revista Doutrina: edição comemorativa, 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. pp. 499-510.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Agência. **Procuradoria denuncia Cabral e Eike por improbidade administrativa**. Disponível em: <[http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/procuradoria-denuncia-cabral-e-eike-por-improbidade-administrativa?fbclid=IwAR1WdFvgJu-hHNb58SdeAqTvtwiz\\_fUqq6Y30jg7-MEv\\_1tdeBnF7Egp7jY](http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/procuradoria-denuncia-cabral-e-eike-por-improbidade-administrativa?fbclid=IwAR1WdFvgJu-hHNb58SdeAqTvtwiz_fUqq6Y30jg7-MEv_1tdeBnF7Egp7jY)>. Acesso em: 19.01.2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, ano 51, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COPOLA, Gina. **A tutela antecipada na ação de improbidade administrativa à luz do novo Código de processo civil**. Revista Doutrina: edição comemorativa, 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019.

DF. TJDF 20160020477506 - Segredo de Justiça 0050434-65.2016.8.07.0000, Relator: Dianas Costa Ribeiro. DJ: 04/05/2017, 8ª TURMA CÍVEL. 2017. Disponível em: <<https://tjdf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/457779096/20160020477506-segredo-de-justica-0050434-6520168070000?ref=serp>>. Acesso em: 10.11.2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA; Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 2. Salvador: Jus Podivm, 2016.

O FLUMINENSE. **Anthony Garotinho tem direitos políticos cassados por oito anos**. 27.07.2018. Disponível em: <<https://www.ofluminense.com.br/pt-br/pol%C3%ADtica/anthony-garotinho-tem-direitos-pol%C3%ADticos-cassados-por-oito-anos>>. Acesso em: 19/01/2020, 20:20.

GARCIA, Emerson; Rogério Pacheco Alves. **Improbidade administrativa**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. Coordenador: Pedro Lenza. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil - Introdução ao Direito Processual Civil**. Vol. II. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

G1 RIO. **Pezão é condenado por improbidade administrativa na Saúde e perde direitos políticos por 5 anos**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/12/peza-e-condenado-por-improbidade-administrativa-na-saude-e-perde-direitos-politicos-por-5-anos.ghtml?fbclid=IwAR21vGb5k-kSofRzqrQQ7Y169tFyMVw6t3aa1ue-YhJb8nm4mbvMy8hQy1E>>. Acesso em: 19.01.2020.

G1 RIO. **Rosinha Garotinho é condenada por improbidade administrativa**. Disponível em: <[https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/08/rosinha-garotinho-e-condenada-por-improbidade-administrativa.ghtml?fbclid=IwAR28MaHq164uQu\\_7VT7ocYCVR1Ob522Isn9nNZuY9qOiAjydKHbFUik0I8c](https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/08/rosinha-garotinho-e-condenada-por-improbidade-administrativa.ghtml?fbclid=IwAR28MaHq164uQu_7VT7ocYCVR1Ob522Isn9nNZuY9qOiAjydKHbFUik0I8c)>. Acesso em: 19.01.2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 7ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDINA, Fábio Osório. *Periculum in mora presumido na ação de improbidade administrativa*, **Revista Doutrina**: edição comemorativa, Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019.

MG. **TJMG 10024160582300001**. Relator: Yeda Athias. Câmaras Cíveis / 6ª C MARA CÍVEL. DJ: 05/09/2017. 2017. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498895123/agravo-de-instrumento-cv-ai-10024160582300001-mg/inteiro-teor-498895172?ref=serp>>. Acesso em: 10.11.2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

NEVES, Daniel Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PAINEIS. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT)>. Acesso em: 19.01.2020.

SÃO PAULO. **TJSP - AI: 20606251020168260000** SP 2060625-10.2016.8.26.0000, Relator: Sandra Galhardo Esteves, Data de Julgamento: 24/05/2016, 12ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 24/05/2016.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp: 1173250 RS 2017/0236788-3. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. DJ: 15/03/2018. **JusBrasil**. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/556450786/agravo-em-recurso-especial-aresp-1173250-rs-2017-0236788-3?ref=serp>>. Acesso em: 10.11.2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1319515 ES. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques. PRIMEIRA SEÇÃO. DJ: 22/08/2012. **JusBrasil**. 2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23069880/emargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-resp-1319515-es-2012-0071028-0-stj>>. Acesso em: 10.11.2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp 1366721 BA. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro OG Fernandes. PRIMEIRA SEÇÃO. DJ: 26/02/2014. **JusBrasil**. 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/140304972/recurso-especial-n-1366721-ba-do-stj>>. Acesso em: 19.11.2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp 469.366 PR. Relator: Ministra Eliana Calmon. SEGUNDA TURMA. DJ: 13/05/2003. **JusBrasil**. 2003. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7423222/recurso-especial-resp-469366-pr-2002-0124128-1/inteiro-teor-13075964>>. Acesso em: 10.11.2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp 731.109 PR. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, SEGUNDA TURMA. DJ: 20/03/2006. **JusBrasil**. 2006. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7172868/recurso-especial-resp-731109-pr-2005-0035271-0/inteiro-teor-12900138>>. Acesso em: 10.11.2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp 905.035/m SC. Relator: Ministro Castro Meira, SEGUNDA TURMA. DJ 18/09/2007. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8878453/recurso-especial-resp-905035-sc-2006-0256599-6-stj/relatorio-e-voto-13980381>>. Acesso em: 10.11.2019.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo Civil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, **Rev. Atual e Ampl.**, 59ª edição. Rio de Janeiro, vol. 1, n. 57, 2016.

UNIÃO, Advocacia Geral da. **Em dois anos, AGU recupera quase R\$ 500 milhões com ações de improbidade**. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/noticia/em-dois-anos-agu-recupera-quase-r-500-milhoes-com-acoes-de-improbidade--705817>. Acesso em: 19.01.2020.

VEDOVATO, L. R. ; LOPES, T. H. T. . Uma visão crítica da posição do STJ sobre o periculum in mora presumido nas ações de improbidade para fins da decretação da indisponibilidade de bens, **Revista da AGU**, Brasília, v. 16. 2017.

**ANEXO I – EMENTA REsp nº 1.319.515/ES**

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92. TUTELA DE EVIDÊNCIA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. PERICULUM IN MORA. EXCEPCIONAL PRESUNÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO NECESSÁRIA. FUMUS BONI IURIS. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO. BENS IMPENHORÁVEIS. EXCLUSÃO.

1. Trata-se de recurso especial em que se discute a possibilidade de se decretar a indisponibilidade de bens na Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 7º da Lei 8.429/92, sem a demonstração do risco de dano (periculum in mora), ou seja, do perigo de dilapidação do patrimônio de bens do acionado.

2. Na busca da garantia da reparação total do dano, a Lei nº 8.429/92 traz em seu bojo medidas cautelares para a garantia da efetividade da execução, que, como sabemos, não são exaustivas. Dentre elas, a indisponibilidade de bens, prevista no art. 7º do referido diploma legal.

3. As medidas cautelares, em regra, como tutelas emergenciais, exigem, para a sua concessão, o cumprimento de dois requisitos: o fumus boni iuris (plausibilidade do direito alegado) e o periculum in mora (fundado receio de que a outra parte, antes do julgamento da lide, cause ao seu direito lesão grave ou de difícil reparação).

4. No caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma 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. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º).

5. A referida medida cautelar constritiva de bens, por ser uma tutela sumária fundada em evidência, não possui caráter sancionador nem antecipa a culpabilidade do agente, até mesmo em razão da perene reversibilidade do provimento judicial que a deferir.

6. Verifica-se no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992 que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual "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".

7. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Precedentes: (REsp 1315092/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 14/06/2012; AgRg no AREsp 133.243/MT, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2012, DJe 24/05/2012; MC 9.675/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 03/08/2011; EDcl no REsp 1211986/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 09/06/2011.

8. A Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art.789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido.

9. A decretação da indisponibilidade de bens, apesar da excepcionalidade legal expressa da desnecessidade da demonstração do risco de dilapidação do patrimônio, não é uma medida de adoção automática, devendo ser adequadamente fundamentada pelo magistrado, sob pena de nulidade (art. 93, IX, da Constituição Federal), sobretudo por se tratar de constrição patrimonial.

10. Oportuno notar que é pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma.

11. Deixe-se claro, entretanto, que ao juiz responsável pela condução do processo cabe guardar atenção, entre outros, aos preceitos legais que resguardam certas espécies patrimoniais contra a indisponibilidade, mediante atuação processual dos interessados - a quem caberá, p. ex., fazer prova que determinadas quantias estão destinadas a seu mínimo existencial.

12. A constrição patrimonial deve alcançar o valor da totalidade da lesão ao erário, bem como sua repercussão no enriquecimento ilícito do agente, decorrente do ato de improbidade que se imputa, excluídos os bens impenhoráveis assim definidos por lei, salvo quando estes tenham sido, comprovadamente, adquiridos também com produto da empreitada ímproba, resguardado, como já dito, o essencial para sua subsistência.

13. Na espécie, o Ministério Público Federal quantifica inicialmente o prejuízo total ao erário na esfera de, aproximadamente, R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), sendo o ora recorrente responsabilizado solidariamente aos demais agentes no valor de R\$ 5.250.000,00 (cinco milhões e duzentos e cinquenta mil reais). Esta é, portanto, a quantia a ser levada em conta na decretação de indisponibilidade dos bens, não esquecendo o valor do pedido de condenação em multa civil, se houver (vedação ao excesso de cautela).

14. Assim, como a medida cautelar de indisponibilidade de bens, prevista na LIA, trata de uma tutela de evidência, basta a comprovação da verossimilhança das alegações, pois, como visto, pela própria natureza do bem protegido, o legislador dispensou o requisito do perigo da demora. No presente caso, o Tribunal a quo concluiu pela existência do *fumus boni iuris*, uma vez que o acervo probatório que instruiu a petição inicial demonstrou fortes indícios da ilicitude das licitações, que foram supostamente realizadas de forma fraudulenta. Ora, estando presente o *fumus boni iuris*, como constatado pela Corte de origem, e sendo dispensada a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, em razão da gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público, conclui-se pela legalidade da decretação da indisponibilidade dos bens.

15. Recurso especial não provido.

**ANEXO II – EMENTA REsp nº 1.366.721/BA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO.

APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).

2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel.

Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual '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'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.



## ANEXO III – BASE DE DADOS

Processo nº	Ano	Houve pedido de indisponibilidade?	Há decisão decretando indisponibilidade de bens?	Decisão nos autos recebendo a inicial?	Sentença condenatória?	Decisão/indisponibilidade mantida ao longo/final do processo?
0000816-40.2015.8.19.0005	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0005164-98.2015.8.19.0006	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0001570-04.2015.8.19.0030	2015	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
0005192-97.2015.8.19.0028	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0009288-41.2015.8.19.0066	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0011759-30.2015.8.19.0066	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0014130-30.2015.8.19.0045	2015	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
0001975-77.2015.8.19.0050	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0000179-38.2015.8.19.0022	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0002762-03.2015.8.19.0052	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0004387-47.2015.8.19.0028	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0000857-79.2015.8.19.0078	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0018884-64.2015.8.19.00	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A

61							
0020398- 24.2015.8.19.00 38	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A	
0068173- 35.2015.8.19.00 38	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A	
0006047- 54.2015.8.19.00 03	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A	
0002623- 03.2015.8.19.00 68	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A	
0004034- 61.2015.8.19.00 10	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A	
0001841- 04.2015.8.19.00 33	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A	
0027517- 49.2015.8.19.00 66	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A	
0000064- 81.2015.8.19.00 33	2015	Não	N/A	Sim	Não	N/A	
0004396- 89.2015.8.19.00 66	2015	Não	N/A	Sim	Sim	N/A	
0017405- 08.2015.8.19.00 38	2015	Sim	Sim	Sim	Processo não findo	N/A	
0018109- 98.2016.8.19.00 01	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A	
0001343- 31.2016.8.19.00 13	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A	
0000447- 75.2016.8.19.00 81	2016	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A	
0012151- 92.2016.8.19.00 14	2016	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A	
0335644- 64.2016.8.19.00 01	2016	Não	N/A	Não	Não	N/A	

0004006-02.2016.8.19.0029	2016	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0017304-62.2016.8.19.0061	2016	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0006299-43.2016.8.19.0061	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0010423-71.2016.8.19.0028	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0004440-10.2016.8.19.0055	2016	Sim	Não	Sim	Processo não findo	Não
0248913-65.2016.8.19.0001	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0151342-94.2016.8.19.0001	2016	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0009466-36.2016.8.19.0007	2016	Sim	Não	Sim	Processo não findo	N/A
0001400-89.2016.8.19.0032	2016	Sim	Não	Não	Não	N/A
0141544-12.2016.8.19.0001	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0116325-94.2016.8.19.0001	2016	Não	N/A	Não	Não	N/A
0005973-82.2016.8.19.0029	2016	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
000425-22.2016.8.18.0047	2016	Sim	Não	Não	Não	N/A
0019280-09.2016.8.19.0028	2016	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0285612-55.2016.8.19.0001	2016	Não	N/A	Não	Não	N/A
0033586-	2016	Sim	Não	Processo	Processo	N/A

38.2016.8.19.00 42				em fase inicial	não findo	
0003770- 60.2016.8.19.00 58	2016	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0007569- 73.2016.8.19.00 06	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0000176- 34.2016.8.19.00 27	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0002486- 84.2016.8.19.00 68	2016	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0007163- 83.2016.8.19.00 28	2016	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0001666- 49.2016.8.19.00 41	2016	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0000037- 19.2016.8.19.00 48	2016	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0034245- 89.2016.8.19.00 28	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	Não
0226562- 64.2017.8.19.00 01	2017	Não	N/A	Não	Não	N/A
0001796- 82.2017.8.19.00 80	2017	Sim	Sim	Sim	Não	Não
0167470- 58.2017.8.19.00 01	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0001474- 03.2017.8.19.00 35	2017	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0008701- 56.2017.8.19.00 31	2017	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0001474- 03.2017.8.19.00 35	2017	Não	N/A	Sim	Não	N/A
0217726- 05.2017.8.19.00	2017	Não	N/A	Não	Não	N/A

01						
0016592-55.2017.8.19.0023	2017	Sim	Sim	Não	Não	Não
0003050-77.2017.8.19.0052	2017	Não	N/A	Sim	Sim	N/A
0100036-52.2017.8.19.0001	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0005541-76.2017.8.19.0078	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0032761-60.2017.8.19.0042	2017	Sim	Não	Sim	Processo não findo	N/A
0102232-92.2017.8.19.0001	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0033381-68.2017.8.19.0011	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0029924-32.2017.8.19.0042	2017	Sim	Não	Sim	Processo não findo	N/A
0018459-46.2017.8.19.0003	2017	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0188717-95.2017.8.19.0001	2017	Sim	Não	Sim	Processo não findo	N/A
0010768-45.2017.8.19.0014	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0033519-35.2017.8.19.0011	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	Sim
0004093-73.2017.8.19.0044	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0002947-30.2017.8.19.0033	2017	Sim	Não	Sim	Processo não findo	N/A
0006920-43.2017.8.19.0081	2017	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A

0002706-32.2017.8.19.0041	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0016930-95.2017.8.19.0001	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0005542-17.2017.8.19.0028	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0003418-23.2017.8.19.0073	2017	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	Sim
0061593-29.2017.8.19.0002	2017	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0011465-71.2018.8.19.0001	2018	Sim	Sim	Sim	Processo não findo	N/A
0043346-66.2018.8.19.0001	2018	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0071572-81.2018.8.19.0001	2018	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo	Não
0195677-33.2018.8.19.0001	2018	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0008863-26.2018.8.19.0028	2018	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0006501-48.2018.8.19.0029	2018	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0001479-03.2018.8.19.0031	2018	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0002961-68.2018.8.19.0036	2018	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0004076-24.2018.8.19.0037	2018	Não	N/A	Sim	Processo não findo	N/A
0029066-76.2018.8.19.0038	2018	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo	N/A
0001790-	2018	Sim	Não	Não	Não	N/A

64.2018.8.19.00 40							
0004017- 61.2018.8.19.00 61	2018	Sim	Não	Não	Não	Não	N/A
0004346- 73.2018.8.19.00 61	2018	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo		N/A
0019129- 55.2018.8.19.00 66	2018	Não	N/A	Processo em fase inicial	Processo não findo		N/A
0000566- 56.2018.8.19.00 84	2018	Sim	Não	Processo em fase inicial	Processo não findo		N/A
0006805- 71.2019.8.19.00 42	2019	Não	N/A	Processo em fase inicial	Não		N/A
0005837- 46.2019.8.19.00 08	2019	Sim	Sim	Processo em fase inicial	Processo não findo		N/A
0000686- 98.2019.8.19.00 73	2019	Sim	Sim	Sim	Processo não findo		N/A
0074411- 45.2019.8.19.00 01	2019	Sim	Sim	Sim	Processo não findo		N/A
0004284- 76.2019.8.19.00 03	2019	Sim	Não	Não	Não		N/A
0001755- 15.2019.8.19.00 26	2019	Sim	Sim	Sim	Processo não findo		N/A